LES
CAHIERS
ROUGES

L'EUROPE : UN CHEMIN UNIQUE AU MONDE

La culture politique
dans l'Union européenne

Gret Haller

FONDATION
JEAN MONNET
POUR L'EUROPE

Fondation Jean Monnet pour l'Europe

Les Cahiers rouges

L'EUROPE : UN CHEMIN UNIQUE AU MONDE

LA CULTURE POLITIQUE DANS L'UNION EUROPÉENNE

GRET HALLER

220e ouvrage de la collection des Cahiers rouges
fondée par Henri Rieben en 1957

Référence bibliographique

Gret Haller : *L'Europe : un chemin unique au monde. La culture politique dans l'Union européenne,* Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, coll. « Cahiers rouges », 2025

Les points de vue et opinions exprimés dans le présent texte sont ceux de l'auteur et n'engagent pas la Fondation en tant qu'institution

© 2025 – Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne
Tous droits réservés pour tous pays

Traduction : Valentine Meunier
Relecture : Roger Nordmann ; Sara Roumette
Première édition 2024

Table des matières

Introduction 7
1. Un peu d'histoire 11
   Union européenne et étaticité 12
   État et nation 15
   Les États-nations et leur passé impérialiste 18
   L'individu dans l'État-nation 21
   L'individu dans l'Union européenne 24
2. Aspects anthropologiques 29
   Les individus dans la société 29
   La confiance politique entre étrangers 33
   La souveraineté citoyenne 36
   Les conceptions changeantes de l'être humain en Europe 39
   La distance comme condition de l'entente politique I 42
3. Pratiques institutionnelles 47
   De l'État-nation à l'État membre 47
   Le respect de l'identité nationale 50
   Droit et politique, Paris et Berlin 53
   La notion clé de la citoyenneté de l'Union 57
   La distance comme condition de l'entente politique II 61
4. Évolution future et résistances 65
   L'association de trois régimes politiques 65
   État de droit et démocratie 71
   Populisme de droite et importance de la famille 74
   Aspects géopolitiques et relations transatlantiques 78
   La distance comme condition de l'entente politique III 81
5. Culture politique 87
   Le nouveau rôle de la nation 88
   De la nation à la citoyenneté de l'Union 92
   Partage de pouvoir et concordance 96
   La perspective de paix 100
   Et demain ? 103
Remerciements 109
Notes 111
Bibliographie 125

Introduction

Quel est le ciment de l'Union européenne et de ses États membres ? Comment est-elle devenue ce qu'elle est aujourd'hui ? Et comment peut-elle continuer à évoluer ?

Il est possible d'aborder ces questions sous des angles très variés. D'un point de vue historique, le souhait principal lors de la fondation et durant les premières décennies est d'en finir avec la logique de guerre qui a ravagé le continent jusqu'en 1945. La création en 1951 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier est pleinement placée sous ce signe.

Une deuxième réponse classique souligne le rôle central de la méthode de construction européenne : l'UE repose sur des normes juridiques, directement formulées dans le traité sur l'Union européenne ou émanant des institutions créées par ce traité.

Une troisième analyse courante s'intéresse aux nécessités matérielles et aux contraintes géopolitiques. Au départ, et tout au long de la guerre froide, la logique des blocs prévaut. Plus tard, un projet de dérégulation économique émerge. Cette phase s'estompe à son tour lorsqu'une succession de crises exige un surcroît de cohésion pour y faire face.

Nous proposons dans cet ouvrage d'explorer une quatrième approche : celle de la culture politique qui caractérise, sous différentes formes tant l'échelon européen que celui des États membres. Loin de contredire les trois premières, cette approche offre une clé pour comprendre les modes de fonctionnement politique de l'Europe.

Par culture politique, nous entendons deux choses : d'une part les institutions, c'est-à-dire la manière dont les individus organisent institutionnellement l'action politique. D'autre part, la façon dont les citoyens interagissent ou non avec ces instances. La culture

politique fait partie de la culture en général. On peut même considérer qu'elle constitue le préalable à toutes les autres dimensions de la culture.

Dans l'Union, les différentes cultures politiques des États membres ne s'uniformisent pas. S'il existe une culture politique de cet espace, alors elle réside dans la manière dont les diverses cultures politiques de ses membres se perçoivent et s'influencent mutuellement, non sans en conserver leurs singularités.

Ce sont les êtres humains qui créent les institutions politiques et leur insufflent la vie. La description de la culture politique se fonde donc forcément sur ces deux piliers, les êtres humains et les institutions politiques. Le premier chapitre de cet ouvrage retrace l'histoire des institutions, tant nationales que supranationales. Le deuxième renverse la démarche en appréhendant les citoyens par une approche anthropologique. Ces deux volets sont analysés conjointement et mis en perspective dans le troisième chapitre, afin de dépeindre les pratiques institutionnelles qui en découlent au sein de l'Union européenne.

Le quatrième chapitre est consacré à l'évolution future de l'Union européenne, toujours envisagée au prisme de la culture politique. Nous y abordons les résistances, notamment les atteintes portées à l'État de droit et à la démocratie ou encore les mouvements de la droite populiste. Nous y examinons également les relations transatlantiques. Le cinquième chapitre, enfin, tente de synthétiser les diverses facettes de la culture politique explorées jusque-là et de les envisager dans une approche plus globale de la culture. Le rôle du partage des pouvoirs au sein de l'Union, l'importance de la perspective de paix et quelques pistes de réflexion pour l'avenir clôturent le texte.

Soixante-dix ans après la fondation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'UE possède un mode de gouvernance unique au monde. Ce fonctionnement très particulier a, par ricochet, créé la culture politique européenne. À certains égards, ce processus rappelle les acquis de la Révolution française et en constitue même le prolongement. Rappelons que cette révolution a donné naissance à l'État-nation tel que nous le connaissons aujourd'hui. Désormais, c'est l'intégration européenne elle-même qui modifie le rôle de la nation, en particulier parce que la citoyenneté européenne reprend certaines fonctions autrefois assignées à la nation.

1. Un peu d'histoire

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la naissance de l'Union européenne inaugure un mouvement unique au monde. En 1951, six États européens fondent la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et créent un marché unique pour ces deux marchandises indispensables à l'effort de guerre. Ils placent ces deux ressources sous la supervision d'une instance supranationale. La CECA s'adosse au plan présenté le 9 mai 1950 par Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères français. Jean Monnet, qui est à l'époque commissaire général au Plan et chargé du redressement économique de la France, a très substantiellement contribué à l'élaboration du plan Schuman. Monnet devient assez logiquement le premier président de la Haute Autorité de la CECA[1].

Cette fondation de la CECA donne naissance à une communauté transnationale organisée sous une forme jusqu'alors inconnue. La nouveauté réside dans le renoncement volontaire à certains volets de souveraineté nationale. Sans les souffrances immenses que deux guerres mondiales et la Shoah ont infligées à l'Europe dans la première moitié du XX^{e} siècle, il n'aurait pas été envisageable. Ces catastrophes résultent d'une conception inconditionnelle de la souveraineté nationale, et plus personne ne peut le nier. Éviter une nouvelle guerre est la principale préoccupation lors de la fondation de la CECA, clairement partagée par tous et le seul motif qui justifie la création de la nouvelle instance dotée de compétences supranationales.

La supranationalité caractérise aussi les organisations européennes créées en 1957 en complément de la CECA : la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) et la Communauté économique européenne (CEE). Ces trois organisations fusionnent en 1965 pour former la Communauté européenne (CE). Puis, en 1992, l'orientation économique de la CE est complétée à cette occasion par l'adjonction de composantes politiques explicites, ce qui donne naissance à l'Union européenne.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, les divers organes antérieurs se fondent dans l'Union européenne (UE), qui est dotée de sa propre personnalité juridique. Elle a été précédée des traités de Rome de 1957 – l'acte de naissance de l'Europe –, de l'Acte unique européen entré en vigueur en 1987, des traités de Maastricht en 1993, d'Amsterdam en 1999 et de Nice en 2003. Après l'échec du traité constitutionnel, rejeté par référendum en France et aux Pays-Bas, un grand nombre d'innovations qu'il prévoyait sont reprises dans le traité de Lisbonne.

À chacune de ces étapes de développement, la construction européenne a toujours associé l'approche supranationale et l'approche intergouvernementale. Alors que la démarche supranationale implique un transfert de souveraineté à l'échelon européen, les États la conservent dans l'approche intergouvernementale. Si cette dernière ne transfère pas la souveraineté, elle lie en revanche les États de manière transnationale, parce que les différentes délégations gouvernementales doivent se mettre d'accord. Le Conseil européen, au sein duquel les chefs d'État et de gouvernement exercent une sorte de présidence, s'inscrit clairement dans la méthode intergouvernementale. Cette conjugaison d'éléments supranationaux et intergouvernementaux constitue l'innovation fondamentale de la communauté européenne, laquelle n'a, jusqu'à aujourd'hui, aucun équivalent dans le monde[2].

Union européenne et étaticité

Lors de la fondation de la CECA, les États signataires ont en tête une sorte d'État fédéral partiel, limité au pouvoir souverain de décision sur les deux ressources cruciales pour l'effort de guerre.

La question de la forme que doit prendre l'UE[3] – un véritable État fédéral ou une simple Confédération d'États – est principalement discutée dans l'espace germanophone. Ce rétrécissement de perspective au droit public et constitutionnel allemand fait l'objet de nombreuses critiques. Le terme Fédération (*Bund)*[4] est également évoqué. Mais il soulève l'objection de deux camps opposés. Les premiers y voient « trop d'Europe », parce qu'il va déjà dans le sens d'un État fédéral (*Bundestaat*). Les autres craignent une régression de la construction européenne, parce que ce mot rappelle l'Europe des patries, c'est-à-dire une Confédération d'États (*Staatenbund*). Dans l'espace francophone, on parle de théorie de la Fédération. Dans les premières ébauches de sa proposition d'intégration, Robert Schuman emploie lui aussi le mot fédération*, avant d'y renoncer, parce qu'il pourrait convoquer l'idée de fondation d'un État. Suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, l'espace germanophone a souvent recours au terme *Verbund* (groupement, ensemble, union) pour désigner l'Union. Cette expression a l'avantage de renvoyer sémantiquement à divers concepts : *Staatenverbund* (union d'États renvoyant à une gouvernance multiniveaux), *Verfassungsverbund* (ensemble constitutionnel) ou *Verwaltungsverbund* (groupement administratif) pour n'en nommer que quelques-uns[5].

Si la question de la forme et de la nature plus ou moins étatique de l'Union, c'est-à-dire de son étaticité, n'a cessé d'être posée, c'est en raison même de la définition de l'État. Dans les États de droit démocratiques, le droit est issu de la politique, et les procédures politiques respectent des règles juridiques claires, de sorte que droit et politique se conditionnent mutuellement. Dans l'Union européenne, cette interdépendance excède le cadre national, ce qui pose de nouveaux défis à la politique et au droit, contraints de transcender l'organisation traditionnelle des États. En pratique, la genèse du droit devient donc transnationale et donne naissance à une nouvelle catégorie, le droit européen. Celui-ci se distingue du droit international usuel par sa qualité supranationale.

Entretemps, les conceptions semblent s'être décantées : l'UE n'est pas un État et n'a pas vocation à le devenir. Une récente publication française propose une typologie précise, réservant le terme État à l'entité qui, en adhérant à l'Union européenne, passe de l'État souverain entendu dans le sens traditionnel d'État-nation au statut d'État membre de l'UE. Le terme état, écrit en minuscules,

* En français dans l'original, ici comme dans la suite du texte (NDT).

renvoie à l'état de l'Union au sens de son organisation constitutionnelle (*Verfasstheit*). L'UE elle-même est appelée Fédération*, nous y reviendrons dans le troisième chapitre[6].

La controverse sur le « plus ou moins d'Europe » ne peut depuis longtemps plus se réduire à la question de l'État fédéral ou de la Confédération d'États. Cette focalisation limiterait à tort les questionnements à une cristallisation binaire entre les États membres et l'Union. Or, si l'on cherchait à représenter les rapports de force entre l'Union et les États membres le long d'un axe, on s'apercevrait rapidement que cet axe est en réalité devenu depuis longtemps le côté d'un triangle dont les individus composent l'angle opposé.

Certes, Jean Monnet précise en 1952 à propos du plan Schuman qu'il s'agit d'unir des citoyens et non des États. Cependant, ce n'est pas l'individu qui se trouve au premier plan lors de la fondation de la CECA, mais bien des intérêts nationaux relatifs à l'économie et à la politique de paix. La première revalorisation des personnes se produit dès 1963 avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE[7], puis se renforce avec l'idée du marché unique qui prend forme dans les années 1980. Ainsi, l'individu européen se voit peu à peu octroyer non seulement des libertés économiques, mais aussi des droits qui en font le véritable acteur de la construction européenne. Nous approfondirons cette question dans le troisième chapitre. En 1992, la création de la citoyenneté européenne consacre les droits politiques et civiques de l'individu. Elle se juxtapose à la citoyenneté nationale, mais ne s'y substitue pas[8].

La formulation d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples » dans le préambule du traité sur l'Union européenne peut désormais être interprétée comme un libellé ne se référant pas avant tout à un développement institutionnel, mais à la consolidation de l'identité politique européenne des individus, qui coexiste avec leur identité politique nationale. À cet égard, il est intéressant de relever la modification dans la définition du Parlement européen, introduite par l'article 14, paragraphe 2, du traité de Lisbonne, toujours en vigueur à ce jour. Alors que l'article 189 du traité instituant la Communauté européenne parlait encore d'une représentation « des peuples des États réunis dans la Communauté », le Parlement devient dès lors la représentation des « citoyens et citoyennes de l'Union »[9].

Pour bien comprendre la culture politique au sein de l'Union, il est particulièrement utile de partir de la perspective individuelle. En effet, l'individu se trouve à la confluence de plusieurs aspects de l'identité politique aux différents échelons, auxquels il peut accorder une importance variée. Nous y reviendrons plus longuement, sous un angle anthropologique, dans le deuxième chapitre. Mais auparavant se pose la question cruciale : à quelle institution l'individu s'identifie-t-il ?

État et nation

L'Union européenne étant une collectivité publique inédite, elle ne peut s'inspirer d'aucun modèle. Il est néanmoins utile de rappeler l'histoire des diverses formes de communautés ou d'organisations étatiques. Certaines remontent à l'Antiquité – depuis les cités-États grecques jusqu'aux grands empires, dont le dernier est l'Empire romain. Les monarchies, qu'il s'agisse de petites entités territoriales ou de grands royaumes, sont la marque du Moyen Âge. Elles entrent en conflit avec l'Église qui revendique également des droits territoriaux. À la Renaissance, d'abord, puis aux débuts des Lumières, l'individu commence à être pris en compte, mais uniquement s'il est noble ou privilégié par ailleurs. À la même époque, on observe une évolution décisive, le début du colonialisme. Ses effets se font sentir jusqu'à aujourd'hui. Le colonialisme a en effet conduit le monde entier à se retrouver subdivisé en États-nations.

C'est en Europe que l'État-nation est inventé, et les puissances coloniales du continent exportent ce phénomène dans le reste du monde. Les premières colonies sont fondées comme territoires de monarchies européennes ou de compagnies commerciales privées, qui tombent ultérieurement dans l'escarcelle des puissances coloniales. Au départ, la formation des États-nations n'a aucun rapport avec le colonialisme, qui a commencé plusieurs siècles

auparavant. Dans la seconde moitié du XIXe siècle, toutefois, les deux phénomènes ne se contentent plus de s'influencer mutuellement, ils s'interpénètrent[10].

Les États-nations découlent de la modernité, qui entraîne une individualisation croissante ; l'être humain s'émancipe de ses origines, de sa famille, de sa parenté, de sa communauté villageoise ou de sa religion. Au cours du XVIIIe siècle, la pensée des Lumières se répand et remet progressivement en question les autorités – seigneurs féodaux, prêtres, maîtres de corporation, sans oublier les chefs de famille. Certes, tous les êtres humains ne sont pas en mesure de s'affranchir de la tutelle de ces autorités, en raison d'obstacles économiques ou psychologiques : les femmes bien moins que les hommes, les valets et les servantes pratiquement pas. Mais ceux qui ont accès aux nouvelles idées aspirent à vivre libérés des restrictions imposées par la religion, la société d'ordres ou le droit, ce qui se traduit à terme par la vision d'individus libres et égaux. En philosophie politique, la formation des États-nations est considérée comme un modèle de modernité. Ce changement de paradigme se manifeste le plus nettement dans la Révolution française et ses répercussions. C'est cette révolution qui forge le concept de nation tel qu'on l'entend aujourd'hui encore dans le monde entier.

Dès la fin du Moyen Âge, les seigneurs de la noblesse et les élites cultivées confèrent un sens politique au terme « nation ». Quand les souverains revendiquent des territoires au-delà de leurs frontières, ils invoquent souvent des appartenances nationalistes. À l'époque, l'usage du mot n'intègre toutefois pas la population. Il faut attendre la Révolution française pour que la démocratie entre en jeu et que l'idée du peuple composé d'individus libres et égaux s'exprime dans les concepts de liberté – égalité – fraternité, la trinité idéologique de cette révolution. La monarchie est abolie par étapes et la souveraineté du peuple devient le nouveau mot d'ordre.

Cependant, l'abolition de la monarchie et la transformation de l'État privent les individus de figures d'identification claires et facilement accessibles. Les nouveaux concepts que défend la Révolution sont trop abstraits pour interpeller les individus sur le plan affectif. L'État ne peut combler à lui seul cette béance. Il faut par conséquent un réceptacle qui leur propose un ancrage identitaire. C'est ce rôle que remplit désormais la nation, revêtant par là un sens nouveau. L'État français et la nation redéfinie deviennent progressivement un binôme indissociable[11].

La nation incarne désormais la liberté et l'égalité, tandis que l'idée de la démocratie s'amarre indissolublement à celle de l'État-nation. Les siècles suivants, les démocraties se développent presque exclusivement dans le cadre de l'État-nation. Partie d'Europe, leur formation semble promettre une participation démocratique à une population toujours plus vaste ; on est prêt pour cela à accepter des révolutions, bien que ces dernières portent toujours en elle l'insécurité et la violence.

Il en va différemment dans les territoires colonisés, où les puissances coloniales créent de toutes pièces des États-nations, parfois même en traçant à la règle des lignes sur des cartes géographiques. Il n'est pas question ici de démocratie ; dans les colonies règnent la répression et l'exploitation. L'État-nation n'y est pas une garantie de démocratie. En de multiples endroits, les tentatives démocratiques de certains États-nations sont rapidement balayées et les démocraties se muent en dictatures. Nous aborderons les élans antidémocratiques, y compris au sein de l'Union européenne, dans le quatrième chapitre. Ces évolutions paradoxales n'y changent cependant rien : l'État-nation est porté sur les fonts baptismaux par la Révolution française, sous la bannière de la démocratie[12].

Pour l'individu, cette évolution permet certes l'émancipation de la famille et de la religion. Pour y parvenir, il doit souvent abandonner la communauté villageoise et partir en quête d'une existence en milieu urbain. À cet égard, on ne saurait occulter le revers de la médaille, à savoir l'expansion des quartiers misérables qui voient le jour dans les villes. La pauvreté n'est plus amortie par les liens sociaux des communautés villageoises, de sorte que la mission de veiller au bien-être de la population incombe au nouvel État-nation. S'il ne parvient pas à s'acquitter un minimum de cette tâche,

la révolution menace. Les arguments démocratiques se voient renforcés par les motivations socioéconomiques, comme on l'a vu au fil de la Révolution française.

Comme la nation, l'État souverain est une invention européenne. La délimitation des frontières entre les États advient à partir de la fin du XV[e] siècle. Le lien évoqué entre l'État et l'idée de nation reposant sur la souveraineté populaire (redéfinie par la Révolution) n'émerge que trois cents ans plus tard. À partir de la fin du XVIII[e] siècle, les nations sont progressivement associées à l'espoir d'un avenir démocratique. Auparavant, le terme « nation » désignait des groupes ethniques, rarement des États. L'Angleterre, toutefois, se décrit comme une nation dès le milieu du XVII[e] siècle. Aujourd'hui la nation est entièrement assimilée à l'État-nation, raison pour laquelle l'organisation internationale interétatique créée en 1945 s'appelle les Nations Unies. Dans le langage courant, le terme national renvoie de nos jours à un État particulier et s'oppose à international, transnational, multinational ou supranational.

Les États-nations et leur passé impérialiste

Du point de vue géographique, l'État est défini par ses frontières extérieures. De son côté, la nation se caractérise par son homogénéité culturelle. Les deux concepts ne se recoupent pas. Lorsque l'État et la nation se sont unis en un État-nation, une pression s'est exercée pour harmoniser les deux domaines. C'est pourquoi la formation des États-nations s'est presque toujours accompagnée de violences à l'intérieur et à l'extérieur. Les frontières étatiques sont déplacées au moyen de conflits armés, afin de les faire concorder avec celles de groupes de population culturellement définis. *A contrario*, les groupes ethniques jugés comme allogènes à la culture nationale sont expulsés hors des frontières nationales ou exterminés. La violence intérieure est perpétrée avant tout dans les États pouvant arguer d'une longue existence et dans lesquels certaines langues et cultures régionales sont soudainement déclarées étrangères et réprimées, en vue de créer une soi-disant homogénéité culturelle. Tous ces processus ont en commun de creuser les différences entre le « nous » et « les autres », ce qui se traduit par des clichés explicites de l'ennemi[13].

Les descriptions de la naissance de l'Union européenne partent en règle générale du principe que les États qui en font partie ont connu une existence plus ou moins longue d'État-nation, avant que l'adhésion à l'UE ne s'y substitue, entraînant le passage de l'État-nation à l'État membre.

Dès les années 1980, Ernest Gellner affirme qu'il faut différencier divers nationalismes dans les rapports Est-Ouest en Europe. Il oppose le nationalisme visant l'unification au nom de la haute culture existante, ainsi qu'on la rencontre en Angleterre et en France, ou plus tard également en Italie et en Allemagne, à ce qu'il dénomme le nationalisme des Habsbourg, qui se retrouve également dans des pays situés au sud et à l'est de la double monarchie austro-hongroise. Dans ces grands empires, de nombreux peuples ou groupes ethniques cohabitent. Il y existe certes une haute culture centrale, mais son accès est réservé aux détenteurs du pouvoir, tandis que les groupes ethniques ont leur propre culture populaire, mais peu accès à l'éducation et au pouvoir, transmis uniquement par le biais de la haute culture. Les groupes ethniques aspirent donc à s'affranchir de la haute culture en formant leur propre État-nation, au sein duquel ils érigent leurs cultures en nationalismes[14].

Un débat récent aborde les relations Est-Ouest au sein de l'Union européenne dans une perspective similaire. Timothy Snyder remet ainsi en question la vision, jusque-là incontestée, selon laquelle l'intégralité des États européens a vécu une histoire d'État-nation avant d'adhérer à l'UE. Il renvoie au passé impérialiste de certains pays ouest-européens. En résumé, il défend l'idée qu'un grand nombre de ces États n'ont jamais réellement été des États-nations, mais des empires qui, après la Seconde Guerre mondiale, ont vu dans la construction européenne une issue pour amortir le déclin du colonialisme. Cette critique ne cherche pas à déterminer si – ni dans quelle mesure – la politique étrangère actuelle de l'Union

européenne possède des aspects impérialistes, mais uniquement à retracer les motivations de ces États à promouvoir à l'époque la construction européenne. Il n'a en effet existé aucune phase de transition entre la période impérialiste et l'intégration européenne, durant laquelle ces pays auraient été des États-nations souverains et se seraient développés isolément[15].

On peut accorder un certain crédit à cette thèse, notamment au regard des réflexions de Gellner sur le nationalisme des Habsbourg. Comme le montre une analyse récente des diverses conceptions de la nation en Europe de l'Ouest, en Europe de l'Est et en Europe centrale: ce n'est que depuis 2004, dans le sillage de l'élargissement à l'Est, que certains États qui étaient autrefois insérés dans des grandes confédérations (comme la monarchie des Habsbourg, l'Empire russe ou l'Empire ottoman) sont devenus membres de l'UE ou ont obtenu le statut de candidat à l'adhésion. Ces pays, affirme Norbert Mappes-Niediek, s'enorgueillissent encore aujourd'hui de s'être libérés des grandes idéologies d'État auxquelles ils étaient soumis. À ces dernières, au nombre desquelles le socialisme d'État, ils ont opposé leur volonté de s'affirmer par eux-mêmes, en d'autres termes leur développement singulier – une expérience que les États d'Europe de l'Ouest avec leur passé impérialiste n'ont jamais faite. Dans ces conditions, il coule de source que les pays d'Europe centrale et orientale peuvent envisager Bruxelles comme la nouvelle Vienne, Byzance ou Moscou[16].

L'enchevêtrement du colonialisme et de la formation des États-nations débute dans la seconde moitié du XIX^{e} siècle. Les puissances impérialistes européennes considèrent l'expansion hors de leurs frontières comme une mission civilisatrice. La colonisation et l'exploitation des territoires extra-européens sont toutefois également liées à des attentes de réforme sociale en métropole. L'État-nation est censé être un État providence garantissant une prévoyance, et les bénéfices issus de l'exploitation coloniale doivent aussi servir à développer la prospérité de la métropole. Avec un naturel aujourd'hui inimaginable en Europe, les puissances impérialistes agissent en partant du principe que les habitantes et les habitants des territoires colonisés ne sont pas des personnes ayant les mêmes besoins et possédant la même dignité que les Européens.

L'universalité adjugée aux droits humains par la Révolution française reste longtemps aveuglément bafouée. Il faut attendre les débuts de la décolonisation dans la seconde moitié du XX^{e} siècle pour que l'Europe prenne peu à peu conscience de cette monstruosité. Ce processus est loin d'être achevé et la crise climatique lui donne un regain d'actualité. Pourtant, cette même révolution a bien posé les bases de la formation des États-nations en Europe et, par conséquent, engendré un espoir de liberté et de démocratie[17].

La description de la culture politique au sein de l'Union européenne ne saurait occulter ces contradictions en matière d'acquis de la Révolution française, qui reposent sur des schémas de pensée impérialistes. Les sensibilités contradictoires émanant de ces schémas influencent aussi la manière dont la formation des États-nations est perçue en Europe centrale et orientale d'un côté, et en Europe de l'Ouest de l'autre. Les deux parties de l'Europe n'ont pas les mêmes expériences historiques, ce qui peut se traduire par des appréhensions différentes des processus actuels au sein de l'Union européenne. Vienne, Byzance ou Moscou ne viennent pas à l'esprit des citoyennes et citoyens de l'Union originaires d'Europe de l'Ouest quand ils pensent à Bruxelles. L'histoire de la naissance de leurs États-nations leur a été transmise autrement qu'à leurs concitoyennes et concitoyens de l'Union, qui ont, pour une partie d'entre eux, vécu les événements consécutifs à la chute du Mur[18].

L'individu dans l'État-nation

Sur le continent européen, la Révolution française permet à l'individu de s'émanciper de catégories relatives à ses origines, telles que la famille, la parenté, la communauté villageoise, la religion et la société d'ordres de l'Ancien Régime. Leur carcan, et donc le

lien au passé qu'elles incarnent, est remplacé par la liberté individuelle, corrélée à l'obligation de s'engager dans ce nouvel espace de liberté, de le façonner si possible et, par conséquent, de tisser un lien avec l'avenir.

Au demeurant, cela ne suffit pas à décrire la nouvelle liberté. La liberté a besoin d'un cadre, ne serait-ce que pour protéger l'espace de liberté de l'individu libéré. C'est pourquoi la mission de remplir individuellement cet espace s'accompagne d'une tâche supplémentaire, non moins importante : communiquer avec les autres individus libérés et donc réfléchir à la conception du nouvel ordre à même de garantir ces libertés individuelles.

Cette situation se reflète dans les revendications du libéralisme qui font face à celles du républicanisme pendant la Révolution. Les théories libérales insistent sur l'individualisme, la liberté individuelle et l'égalité ainsi que sur les droits subjectifs, en particulier le droit à la propriété. Les théories républicaines relient, de surcroît, l'individualisme à la sphère politique, entendue comme une composante importante de l'existence humaine. Libéralisme et républicanisme ont en commun de partir de l'individu. Le libéralisme reste très attaché à cette approche, tandis que le républicanisme lui adjoint normativement la politique, c'est-à-dire la relation de l'individu à d'autres individus sur un territoire localement délimité ou dans un cercle défini de personnes. Le républicanisme se distingue donc du libéralisme par le fait qu'il envisage l'individu comme un co-individu, précisément comme un co-individu politique[19].

Pendant la Révolution française, le débat politique exige de l'individu, bien plus que dans tout autre domaine, de savoir communiquer avec d'autres personnes aux origines différentes de la sienne. Une nouveauté à l'époque. Cette nécessité découle de l'individualisation en soi, qui fait une percée quasi révolutionnaire dans la France des Lumières. Les individus sortent de leur communauté au sein de laquelle ils côtoyaient la plupart du temps des personnes de même origine ou d'origine semblable. De plus, l'exigence républicaine s'invite également dans le jeu. Si personne ne fait les mêmes expériences, il faut au moins être disposé à percevoir la situation d'autrui et à en comprendre le contexte. Dans le cas contraire, il est impossible de prendre part à la négociation d'un système qui prétend allier liberté et égalité. Les deux concepts ne sont conciliables que si l'on envisage dans un même ensemble sa propre liberté individuelle et celle des autres, bien qu'ils soient des étrangers, c'est-à-dire qu'ils n'aient pas les mêmes expériences s'agissant de leurs origines.

Le troisième concept de la trinité révolutionnaire, la fraternité, est, en règle générale, traduit aujourd'hui par solidarité. À l'époque, il n'a pas le sens économique qui est souvent mis en avant dans les discussions contemporaines sur la solidarité. Sous la Révolution, la notion de fraternité renvoie avant tout à la nécessité de tenir compte de la situation du co-individu, même sans avoir fait les mêmes expériences. Cette exigence détermine certaines réflexions politiques jusqu'à aujourd'hui. L'intégration politique ne peut voir le jour que si celles et ceux qui défendent une idée peuvent aussi se figurer ce que pensent les autres de cette idée. La première condition en est la volonté de percevoir l'expérience d'autrui. À tout le moins, l'universalité d'une idée, sa prétention à la généralité, ne peut être affirmée si l'on n'entrevoit pas les conditions existentielles de tous les autres êtres humains[20].

Une autre innovation fondamentale de cette époque, dont les Lumières ont préparé le terrain, est la capacité de transformation politique. L'ordre public qui déterminait jusque-là ce qui est permis, impératif ou interdit, perd subitement toute validité. De même, aucune normalité ne découle plus des habitudes qui, jusque-là, allaient de soi. Dans son analyse de la Révolution française, Jacob Burckhardt écrit en 1859 : « La nouveauté décisive dont a accouché la Révolution française est de pouvoir et vouloir le changement. » La négociation d'un nouveau système est un processus politique qui part du principe que l'individu prend ses distances avec ce qui est traditionnel ou familier et les remet en question. Ici affleure un lien avec la nécessité de mettre en relation ses propres expériences existentielles avec celles des autres, bien qu'ils soient étrangers, c'est-à-dire d'une origine différente.

Dans certaines circonstances, la confrontation à la nouveauté déclenche même un sentiment d'étrangeté vis-à-vis de ses propres origines[21].

Ce que nous décrivons ici comme l'avènement de l'individualisation s'est accompli lentement et progressivement. Ainsi la Révolution n'accorde le droit de vote qu'aux seuls hommes, et longtemps même uniquement à ceux qui sont propriétaires, en particulier propriétaires fonciers. Même après cette période, le père de famille reste le chef de famille qui représente non seulement sa femme, ses fils mineurs et ses filles, mais aussi sa domesticité qui ne possède pas de biens.

Les droits humains et fondamentaux sont, en règle générale, réservés à des groupes relativement restreints et bénéficiant déjà de privilèges. Ils servent cependant d'aiguillon, car un nombre croissant de cercles toujours plus vastes revendique aussi l'octroi de ces droits. En 1791, Olympe de Gouges double la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, publiée en 1789, de sa Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne. Par une révolte armée, les esclaves noirs de Haïti contraignent en 1794 la République française à reconnaître l'indépendance de Saint-Domingue, leur colonie, et à abolir l'esclavage dans l'ensemble de son empire colonial. Bien qu'Olympe de Gouges finisse sur l'échafaud en 1793, ces événements signent l'amorce du processus d'extension des droits humains[22].

Le statut de l'individu dans l'État-nation et l'évolution de ce statut sont également fondamentaux pour la démocratie dans le sens qu'on lui donne aujourd'hui. La liberté, l'égalité et la fraternité de jadis se sont développées au gré des exigences découlant des transformations sociales et sont traduites dans de nouvelles notions. La capacité de transformation politique est la condition *sine qua non* pour garantir les fondements de la liberté. La création de l'Union européenne entraîne une redéfinition terminologique conséquente.

L'individu dans l'Union européenne

En allemand, citoyen et bourgeois sont désignés depuis la Révolution par le même terme, *Bürger*, un double sens qu'il conserve aujourd'hui. En tant que bourgeois, l'individu poursuit ses propres intérêts, en qualité de citoyen il participe à la formation de la volonté politique. Il possède aussi ce double rôle au sein de l'Union européenne, bien que, dans ce dernier contexte, les deux significations aient une histoire différente.

L'objectif d'unir les individus, déjà mentionné et formulé par Jean Monnet, se concrétise avant tout dans le marché unique européen acté en 1992. Celui-ci repose sur les quatre libertés fondamentales que sont la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux ainsi que des personnes. Les citoyennes et les citoyens profitent de ces libertés au titre de « citoyens de marché » – de bourgeois, aurait-on dit du temps de la Révolution. Dans le cadre du marché unique, les libertés fondamentales font un saut qualitatif, notamment grâce à la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE. Le citoyen de marché devient un acteur important de la mise en œuvre du droit européen, en ce qu'il peut aussi individuellement en faire valoir l'application devant des tribunaux nationaux[23].

Divers aspects ayant joué un rôle dans la formation des États-nations au XIX^e^ siècle s'observent en un certain sens dans la naissance de l'Union. Ainsi la levée des restrictions juridiques imposées aux commerçants par les seigneurs féodaux ou les corporations peut parfaitement se comparer avec les facilitations des échanges commerciaux prévues par le marché unique européen. En revanche, il manque aujourd'hui une redéfinition de la nation telle qu'elle a jadis contribué massivement à la formation de l'État-nation. L'Union européenne ne peut pas devenir une nation et ne le deviendra pas.

Deux choses cimentent l'Union : le droit et la politique, c'est-à-dire les processus politiques qui donnent naissance au droit. Dans un État de droit démocratique, le droit et la politique sont interdépendants ; ils se conditionnent mutuellement. Dans l'Union, la

démocratie et l'État de droit sont étendus à un échelon supérieur, en laissant toutefois le réceptacle fédérateur de la nation à sa place. De même, la prétention à être un État reste au niveau national (voir pp. 13-14). La démocratie et l'État de droit sont deux des valeurs fondamentales de l'Union européenne, inscrites à l'article 2 du traité sur l'UE ; les autres sont la dignité humaine, la liberté, l'égalité et le respect des droits de la personne humaine. Le développement de la démocratie et de l'État de droit dépasse aujourd'hui le cadre de l'État et de la nation. C'est pourquoi l'Union européenne est aussi qualifiée d'« ancrage supranational de la sécurité juridique[24] ».

Si l'on examine l'histoire de l'Union à la lumière de ces deux principes, on constate que priorité a d'abord été donnée à l'État de droit. Mais ce déséquilibre a rapidement fait l'objet de critiques, des voix réclamant de renforcer le rôle du citoyen politique par rapport à celui du bourgeois. Elles rappellent que, dans l'intégration européenne, l'individu ne peut pas se réduire au rôle du citoyen de marché et de l'*homo oeconomicus* ; son implication d'*homo politicus*, c'est-à-dire sa participation à la légitimation démocratique du projet européen, est impérative.

En définitive, c'est la relation entre droit et politique qui est ici en jeu. Les communautés qui précèdent l'actuelle UE sont fondées comme des communautés juridiques clairement liées à la politique. Si le droit s'y voit attribuer la prééminence, c'est aussi parce que le premier président de la CEE – l'ancêtre de l'Union européenne –, Walter Hallstein (1958-1967), est pétri par la tradition juridique allemande. À l'inverse, la tradition constitutionnelle révolutionnaire de la France assigne de manière générale un rôle décisif à la politique dans la production du droit[25].

La revalorisation du citoyen politique débute en 1979 avec l'introduction du scrutin direct pour les élections du Parlement européen. Auparavant, les parlements nationaux y envoyaient des délégations de leurs membres. Un concept dual de légitimité démocratique voit ainsi le jour dans l'UE. La source de légitimité créée en 1979 est directe et se concrétise dans l'élection du Parlement européen. L'autre source, qui la précède et continue d'exister, est pour sa part indirecte : les citoyennes et les citoyens élisent les parlements des pays membres, et ces derniers envoient des ministres au Conseil de l'Union européenne – à ne pas confondre avec le Conseil européen, où siègent les chefs d'État et de gouvernement. Le Conseil de l'Union européenne, souvent nommé simplement Conseil, parfois aussi Conseil des ministres, se réunit dans différentes formations, ventilées par compétences ministérielles, telles que le Conseil Environnement, le Conseil Justice et Affaires intérieures ou le Conseil des Affaires générales. L'envoi des ministres dans les différentes formations, tout comme celui des chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen, repose sur la politique démocratique des États membres. Tous ces représentants et représentantes sont nommés par les parlements nationaux ou sont élus dans leurs pays.

Ces deux sources de légitimité, directe et indirecte, se conditionnent mutuellement. Les citoyennes et les citoyens des États membres exercent leur participation démocratique dans l'Union simultanément par les deux voies, d'une part via les élections de leurs parlements nationaux et, de l'autre, à travers les élections du Parlement européen[26].

La citoyenneté européenne, formellement introduite par le traité de Maastricht en 1992, constitue une autre revalorisation du citoyen politique. Dans un premier temps, elle n'excède pas vraiment le cadre de la simple déclaration de principe. Mais à partir de la fin des années 1990, les interprétations de la Cour de justice de l'UE en font un instrument juridiquement efficace. La citoyenneté européenne est notamment liée à l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité, ce qui a non seulement conduit à reconnaître des droits sociaux dans d'autres États membres, mais s'est aussi répercuté sur la liberté de circulation des citoyennes et citoyens de l'Union, indépendamment du marché du travail. Dès son entrée en vigueur en 1992, tous les citoyens ou citoyennes de l'UE se voient accorder le droit de voter aux élections municipales de leur pays de résidence, même sans en posséder la nationalité. Nous reviendrons dans les troisième et cinquième chapitres sur la citoyenneté européenne[27].

Alors que la qualité d'État de droit de l'Union se manifeste dans le fait qu'elle protège les citoyennes et les citoyens en tant que sujets de droit, dans la mesure où ils sont soumis au droit de l'Union, la qualité démocratique de l'Union s'exprime dans le fait que les citoyennes et les citoyens participent à l'élaboration du droit de l'Union à travers les deux sources de légitimité. Dans cette perspective, les deux principes de l'État de droit et de la démocratie peuvent également être corrélés aux deux rôles de citoyen de marché et de citoyen politique, qui s'entremêlent ce faisant dans une même personne, l'individu.

L'enchevêtrement des deux principes signifie que la citoyenneté européenne ne se contente pas de se juxtaposer à la citoyenneté nationale. En raison du concept dual de la légitimité démocratique, les démocraties nationales se transforment aussi en démocraties européennes. L'Union offre à ses citoyens une protection juridique intégrale dans tous les États membres dès que le champ d'application du droit européen entre en jeu. Les droits fondamentaux jouent ici un rôle central. Au-delà de la protection des droits humains en droit international, telle qu'elle est consacrée, par exemple, dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) du Conseil de l'Europe, les droits fondamentaux garantis par le droit communautaire sont inaliénables, car la législation européenne, en tant que législation supranationale, est opposable aux différents citoyens, même contre leur volonté. Cette règle vaut également pour le droit national, c'est-à-dire le droit interne à l'État membre. Mais dans ce dernier, ce sont les droits fondamentaux constitutionnels qui s'appliquent, et ils ne peuvent pas être transférés à l'échelon de l'Union. C'est pourquoi l'État de droit démocratique exige de protéger les droits fondamentaux de la citoyenneté contre toute action souveraine, que ce soit au niveau de l'État membre ou de l'Union[28].

2. Aspects anthropologiques

Par anthropologie, on entend d'abord, en règle générale, l'histoire de l'évolution de l'humanité sur des millions d'années. Mais ce terme englobe aussi le changement de la conception que l'on se fait de l'être l'humain au fil du temps. Quand nous parlons ici d'aspects anthropologiques, nous décrivons et réinterrogeons cette représentation. Dans le premier chapitre, nous l'avons esquissée en particulier pour la fin du XVIII[e] siècle. Se pose maintenant la question de savoir dans quelle mesure le projet européen influence l'image de l'être humain ou, à l'inverse, si ce projet part d'une certaine idée que l'on a de l'humanité sur ce continent. Les conceptions de la personne humaine ont en soi un caractère universel. Cependant, il y a toujours eu des particularités régionales. Cela vaut en particulier pour l'Europe, où l'Union européenne propose des innovations juridiques et politiques, inconnues dans le reste du monde.

Les individus dans la société

En 1924, le philosophe Helmuth Plessner publie un mince ouvrage intitulé *Die Grenzen der Gemeinschaft* [Les limites de la communauté, non traduit]. Si ce n'est directement, il se réfère indirectement à la distinction opérée à la fin du siècle précédent par le sociologue Ferdinand Tönnies dans son livre *Gemeinschaft und Gesellschaft*, paru en 1887[29]. Dans la discussion scientifique d'alors, la communauté prévaut clairement. En 1955, Plessner rédige une brève postface de la réédition allemande de l'œuvre de Tönnies, dans laquelle il explique le contexte historique de son propre livre. Il avait souhaité critiquer le « mésusage chargé d'affects » infligé à la dichotomie de Tönnies en Allemagne. Dans cette postface, il expose clairement pourquoi il s'oppose à la communauté, encensée à l'époque, et pourquoi il tient la valeur de la société en grande estime[30].

Il peut être avisé de faire le détour par la biographie de l'auteur pour comprendre son ouvrage de 1924. Après une thèse de doctorat obtenue en 1916 à Erlangen, Plessner quitte rapidement son poste de secrétaire à l'Erlanger Universitätsbund en raison de conflits avec la direction réactionnaire de l'université, part pour Munich, adhère en 1917 à la Freie Studentenschaft et se consacre aux discussions philosophiques à caractère politique menées au sein de cette corporation étudiante. C'est à Munich qu'il vit la fin de la Première Guerre mondiale, puis la République des conseils de Bavière en 1918-1919 et son écrasement.

Plessner observe le radicalisme social de la *Jugendbewegung* (Mouvement de la jeunesse) et sa transfiguration de la communauté, allant jusqu'à sa politisation qui débouchera sur le mouvement *völkisch*[31] et le nazisme. Plessner critique tout autant la transfiguration du radicalisme social effectuée par le mouvement d'obédience communiste après le succès révolutionnaire de 1917 : « Si la dictature est aujourd'hui en marche – expropriant la propriété privée en Russie, la protégeant en Italie et en Espagne –, elle ne s'y aventure qu'en se fondant sur l'éthos communautaire, qui, qu'elle soit bolchevique ou fasciste, est toujours bienvenu pour soutenir son pouvoir[32]. »

Plessner argumente contre l'articulation politique de cet éthos communautaire, que l'on retrouve dans les deux formes de totalitarisme. Les deux soudent si étroitement les individus qu'ils s'isolent nécessairement de l'extérieur. La communauté repose sur l'appartenance et ne peut être garantie qu'en prenant constamment ses distances avec tout ce qui n'en fait pas partie, qu'il s'agisse d'êtres humains, de choses ou de situations. Dans la communauté nationale-*völkisch* se forme un lien si profond avec la communauté du peuple (*Volksgemeinschaft*) que Plessner l'appelle « communauté de l'intimité ou de l'amour ». Il en va autrement avec la variante internationale du communisme, dans lesquelles les catégories rationnelles sont pensées de sorte à apparaître comme la vérité absolue à leurs membres. Toute personne n'admettant pas ces vérités se range parmi les exclus à combattre. Plessner parle à ce propos de « communauté rationnelle[33]. »

Le philosophe oppose cet éthos communautaire à l'éthos sociétal, dans lequel l'espace public joue un rôle central. Tandis que l'intimité et des liens profonds entre les individus règnent dans la sphère privée, ceux-ci n'ont, au mieux, que des connaissances dans l'espace public. Les relations y sont impersonnelles et dominées par un « éloignement forcé » qui est, précisément par ce biais, « anobli en distance ». Dans l'espace public, les interactions humaines sont régies par la diplomatie et le tact. La réserve permet d'éviter une trop grande proximité. À l'inverse, la foi en une interrelation non médiatisée inhibe l'espace public. La quête d'une absence de limites dans les relations politiques revient en dernière instance à nier la société en tant que telle et dégénère en une levée des limites, transfigurée par le mouvement *völkisch* ou internationaliste – les deux formes de totalitarisme, reposant pour l'une sur la communauté d'amour et pour l'autre sur la communauté rationnelle. C'est en ce sens qu'il faut lire le sous-titre de l'ouvrage de Plessner sur les limites : « Une critique du radicalisme social[34] ».

Selon cet auteur, la condition pour que la société fonctionne réside dans le rôle que chaque individu se donne. C'est le seul moyen dont disposent les êtres humains pour vivre durablement ensemble, constate-t-il dans l'un des deux articles qu'il écrit à nouveau sur ce sujet en 1960. Du point de vue anthropologique, l'humain est avant tout défini comme détenteur d'un rôle qui ne ressort ni de la filiation ni de la tradition et qu'il spécifie lui-même. Il le choisit librement, explique Plessner, et le joue dans l'espace public où il porte un masque, qui lui assure de ne pas être mis à nu.

L'élément décisif de l'éthos sociétal est l'individualisation qui le sous-tend. Pour le philosophe allemand, la société repose sur la dignité de la personne humaine qui, dans l'éthos communautaire, est subordonnée à l'appartenance à la communauté. Dans cette perspective, l'éthos communautaire empêche de prendre en compte la situation individuelle du co-individu évoquée dans le premier chapitre, puisque, face à la prédominance de l'appartenance au groupe, les individus « se fondent » en quelque sorte les uns dans les autres. L'éthos sociétal de Plessner décrit précisément les conditions pour que cela ne se produise pas, en soulignant

l'importance des rôles et des masques, qui laissent aux personnes un espace de repli privé dans lequel l'espace public ne peut pas les reconnaître[35].

La théorie de Plessner opposant éthos communautaire et éthos sociétal ouvre une perspective toujours féconde à ce jour. Son analyse anthropologique de la situation de l'époque, et notamment de son implication politique, demeure pertinente – ou le redevient –, en particulier dans le contexte des exigences posées à la conception de la personne humaine en Europe, qui s'observe concrètement dans l'évolution de l'Union européenne.

Est-il possible de relier le droit et la politique au niveau européen en garantissant la démocratie et l'État de droit, alors que le réceptacle de la nation dans lequel la démocratie s'est constituée, et finalement imposée en Europe, est laissé au niveau de l'État-nation ? Si on associe la démocratie à l'éthos communautaire, la réponse sera plutôt négative. Elle ne peut être positive qu'en la plaçant sous le signe de l'éthos sociétal. Certes, cela fait longtemps que l'on n'envisage plus la communauté telle que Tönnies la définit. Mais l'opposition des deux éthos qu'en tire Plessner reste en revanche actuelle et particulièrement utile pour comprendre l'hostilité teintée de nationalisme à l'égard de l'UE.

L'histoire de la naissance de l'Union européenne donne au concept de communauté un sens qui s'ajoute à l'usage général de ce mot, et ce depuis la Communauté européenne du charbon et de l'acier jusqu'à la Communauté européenne créée en 1993, en passant par la Communauté économique européenne. Si la Communauté européenne s'est formellement dissoute dans l'Union européenne par le traité de Lisbonne, le terme de communauté continue à désigner la construction européenne dans certains domaines, par exemple lorsqu'on parle de communauté juridique ou de communauté des valeurs.

Bien que l'opposition de Tönnies entre communauté et société soit de nos jours totalement obsolète, elle est reprise près d'un siècle après la parution de l'œuvre de Plessner dans une nouvelle publication sur l'origine et les objectifs de l'Union européenne. La notion de communauté y est déclinée en communauté économique, juridique, politique et des valeurs. Uwe Volkmann conclut son article sur un constat intéressant : dans l'UE, on ne peut parler de communauté qu'en lien avec le droit et l'économie. Pour le reste, et dans l'esprit de l'opposition historique, l'Union est bien moins une communauté qu'une société ; sans lien profond, rationnelle en finalité et possédant une structure dans laquelle les membres se croisent comme le font des étrangers[36].

La confiance politique entre étrangers

La figure de l'étranger joue déjà un rôle dans la Révolution française. Il côtoie le ressortissant du pays en tant que co-individu, doit tenir compte de sa situation et de ses besoins, bien qu'il n'ait pas la même origine et, en ce sens, soit un étranger. Nous avons abordé ce processus pour l'époque de la formation des États-nations au premier chapitre. Les citoyennes et les citoyens de l'Union rencontrent aussi des étrangers à l'échelle européenne. Par rapport à l'époque de la formation des États-nations, deux défis s'y ajoutent toutefois. Hors des frontières des États membres, d'une part, les citoyens de l'Union, dans leur rôle de citoyens de marché, croisent des personnes qui leur sont, de prime abord, bien plus étrangères que les concitoyens de leur propre État. Au demeurant, ce type de contacts personnels par-delà les frontières peut être propice à la perception des conditions de vie différentes des co-individus. D'autre part, le réceptacle de la nation, qui a jadis pris un nouveau sens, manque à l'échelon européen (voir pp. 16-17). Ce second défi concerne les citoyens et les citoyennes de l'Union dans leur rôle de citoyennes et citoyens politiques.

L'intégration européenne apporte une dimension inédite à ce qui a été testé lors de la genèse des États-nations démocratiques. Autrefois, déjà, après la disparition du socle de l'origine commune, il a été impératif d'instaurer une « solidarité civique entre étrangers ». Mais le cadre de référence de l'État-nation a limité cette solidarité vers l'extérieur – bien que la Déclaration des droits de l'homme et

du citoyen de 1789, toujours d'actualité, mentionne explicitement « l'homme » et le « citoyen », c'est-à-dire qu'une de ses composantes transcende les frontières nationales. Le comportement agressif de beaucoup d'États-nations envers l'extérieur, qui culmine à l'échelle mondiale avec le colonialisme et, en Europe, avec les guerres du XX^e siècle, cristallise les frontières et transforme souvent les étrangers se trouvant au-delà en ennemis. La nouvelle dimension née de la construction européenne n'engendrera pas de peuple européen. Les Européennes et Européens restent des étrangers les uns pour les autres, leur cohésion ne repose pas sur l'homogénéité, la ressemblance ou la proximité culturelle. Cette nouvelle dimension se distingue par le fait que les citoyennes et les citoyens d'autres États-nations, bien que toujours étrangers, ne sont plus, en tant que tels, considérés comme des ennemis, mais comme des personnes différentes à respecter[37].

Cette reconnaissance fait croître une confiance dans le maintien et la pérennisation de l'altérité. Les Européennes et les Européens peuvent non seulement se fier à l'idée que leur altérité sera respectée hors des frontières de leur pays d'origine, mais aussi qu'ils ont le droit de rester des étrangers. Le fondement de cette confiance réside dans le canon de valeurs fondamentales que les États membres entérinent en signant le traité sur l'UE. Elles sont énoncées à l'article 2 et leur reconnaissance par les États membres est décisive pour la cohésion de l'Union, également en raison du rapport entre droit et politique[38].

Le droit est l'élément fondamental qui cimente l'Union européenne. Ainsi que nous l'avons décrit dans le premier chapitre, le droit européen a besoin de la légitimité démocratique – qui s'est développée en un concept dual – pour satisfaire aux deux principes fondamentaux de la démocratie et de l'État de droit (voir pp. 26-27). C'est pourquoi l'Union n'est pas seulement une union juridique, mais également un projet politique que l'on peut qualifier par analogie d'union politique. Parce qu'une des deux sources de légitimité découle de la politique nationale, le citoyen politique européen doit pouvoir avoir la certitude que les principes de la démocratie et de l'État de droit seront respectés dans tous les États membres. C'est encore ici une question de confiance mutuelle entre étrangers et, ne serait-ce que pour cette raison, la confiance transnationale est une condition essentielle de l'intégration européenne[39].

La confiance en l'étranger équivaut donc en définitive à une confiance dans le système. Concernant la citoyenneté européenne, nous avons mentionné comment, dans le concept de légitimité duale, les démocraties nationales se transforment aussi en démocraties européennes (voir pp. 27-28). Par voie de conséquence, lorsque certains États membres ne sont plus sûrs aujourd'hui de vouloir préserver les principes fondamentaux de la démocratie et de l'État de droit, ils remettent en cause la confiance dans le système. On parle aussi à ce propos de « déficits systémiques », ce qu'il nous faudra approfondir quand nous aborderons la défense de l'identité nationale.

Les répercussions que les développements politiques dans d'autres États membres peuvent avoir sur la confiance des citoyennes et des citoyens de l'Union en leur propre système ne sont pas à prendre à la légère. Certes, il revient à chaque individu de s'intéresser ou non à la politique, y compris à celle de l'État dont il est le citoyen. Et pourtant, certains ressortissants du Portugal ne sont assurément pas totalement indifférents au fait que, en Pologne, une majorité tente de noyauter la compétence constitutionnelle nationale à des fins politiques. Et une citoyenne tchèque s'inquiète sans doute tout autant qu'en République fédérale d'Allemagne un parti attire toujours plus de voix alors qu'on a pu lire dans l'un de ses projets qu'il défendrait « la dissolution ordonnée de l'Union européenne », même si ce point programmatique a été supprimé par la suite. L'intérêt pour les évolutions politiques dans les autres États membres ne croît que lentement. Mais il grandit probablement sous l'effet de ce type de remises en question[40].

La possibilité de rester étranger et la confiance dans les étrangers mobilisent la citoyenneté européenne en premier lieu dans sa dimension politique, et ce à deux égards. Premièrement, les citoyens politiques s'attendent à ce que leurs co-citoyens politiques

étrangers dans les autres États membres honorent les principes de l'UE et qu'ils élisent, via la voie de légitimité directe, des représentants qui défendront à leur tour les valeurs fondamentales de l'Union au sein du Parlement européen. Deuxièmement, ils attendent de ces mêmes co-citoyens politiques étrangers qu'ils préservent la démocratie nationale dans les autres États membres et, par conséquent, l'autre source de légitimité, la légitimité indirecte ou nationale. Le rôle de citoyen de marché est lui aussi concerné, car toute activité du marché requiert un cadre juridique. Celui-ci découle de la politique, qui doit être démocratique dans l'Union européenne. Le rôle de citoyen de marché ramène donc, en définitive, à la citoyenneté politique.

La souveraineté citoyenne

Dans le premier chapitre, nous avons abordé l'État-nation souverain et la souveraineté du peuple, tels que la Révolution française les a érigés en mots d'ordre. Nous reviendrons sur le concept de souveraineté principalement dans le troisième chapitre, lorsque nous évoquerons la transformation de l'État-nation en État membre. En ce qui concerne les aspects anthropologiques sur lesquels le projet européen se base, c'est un autre concept qui nous intéresse ici – et qui excède les significations déjà mentionnées. L'idée de la souveraineté des citoyens transfère directement la souveraineté au citoyen. Elle englobe à la fois les actes privés des citoyennes et des citoyens et leur participation politique, autrement dit, leurs rôles de citoyen de marché et de citoyen politique[41].

Par souveraineté des citoyens, on entend que l'individu décide de ce qu'il considère privé ou politique. Il importe peu que les institutions politiques s'emparent d'une question ou pas, c'est-à-dire que cette question ait une valeur politique dans l'espace public. On accorde en quelque sorte une capacité de résistance à l'individu, un quant-à-soi, c'est-à-dire le droit non seulement d'avoir un désaccord politique, mais aussi de s'abstenir en ce domaine. La souveraineté citoyenne garantit à la citoyenne et au citoyen des espaces de liberté, privés, qu'ils peuvent façonner sans politique. Si l'on suit cette approche, il s'avère que les rôles de citoyen politique et de citoyen de marché forment les deux facettes d'une même médaille, ce qui peut se révéler important à l'échelon européen[42].

Une fois de plus, nous en revenons à la relation entre droit et politique qui sous-tend l'organisation constitutionnelle de l'Union. Le projet européen a commencé par mettre le citoyen de marché à l'honneur, qui est par la suite devenu également un citoyen politique (voir pp. 24-27). Si les deux principes de l'Union que sont la démocratie et l'État de droit s'interpénètrent, alors il en va de même pour le droit et la politique. Le droit a besoin d'une légitimation politique, et la politique requiert un cadre juridique clair si elle veut procéder de façon ordonnée, afin de doter le droit d'une légitimité politique[43].

Le citoyen de marché, de même que le citoyen politique, se retrouve confronté à ces processus au niveau européen. En tant que citoyen de marché, l'individu a accès aux autres États membres dans lesquels il peut rester étranger, mais bénéficie des mêmes droits – dans la mesure où ils entrent dans le champ d'application de la législation européenne. Et en sa qualité de citoyen politique, il participe par les deux sources de légitimité à la production de la légitimité démocratique pour ce droit de l'Union. Il exerce donc aussi une influence directe ou indirecte sur le droit qui, en tant que droit européen, doit faire loi dans des pays étrangers. Que l'individu en ait conscience ou pas n'y change rien.

C'est la souveraineté des citoyens qui lui permet de prendre conscience de ces processus. Suivant les domaines, par conséquent, les individus choisissent d'agir soit en tant que citoyen de marché, soit en tant que citoyen politique, ou dans les deux rôles, autrement dit, ils choisissent la voie qu'ils désirent emprunter – politique, privée ou les deux simultanément. Qu'ils aient, en tant que citoyen de marché, des activités au-delà de leurs frontières ou qu'ils y renoncent, ils sont de toute façon confrontés au droit communautaire – dans leurs pays d'origine en observant l'égalité de traitement des citoyens de l'Union originaires d'autres pays, et dans d'autres États membres en expérimentant eux-mêmes cette

égalité de traitement. C'est avant tout en faisant usage des libertés fondamentales dans le cadre du marché unique que le citoyen de marché, qui a sciemment décidé de ne pas jouer un rôle de citoyen politique, perçoit l'Union comme une communauté juridique. Sans le droit européen, en effet, ses activités transfrontalières seraient bien plus compliquées.

Le fait d'être sujet de droit – que l'on est obligé de respecter, qui nous protège ou nous attire des expériences désagréables – mène tôt ou tard à s'interroger sur la provenance de ce droit et sur les personnes qui en sont responsables. Il n'en va pas autrement pour la législation européenne. L'usage des libertés fondamentales du marché unique contribue à renforcer la légitimité du droit communautaire, qui peut être qualifiée d'individuelle, car elle résulte des actes des individus. Un fait qui coule de source pour le droit interne des États membres. Mais, il revêt une importance particulière en ce qui concerne le droit de l'UE, parce que l'Union tient exclusivement par le droit et par le cadre politique dont il est issu[44].

Dans cette perspective, le citoyen de marché ne réclame pas seulement d'exercer une influence en tant que citoyen politique, mais, à l'inverse, ce dernier profite de son expérience de citoyen de marché qui favorise l'identification au projet européen d'une façon qu'on ne saurait sous-estimer. Sans cette identification, l'acceptation du droit est limitée chez ceux auxquels il s'applique. Il existe donc un lien entre les deux rôles du citoyen de l'Union, à la fois acteur du marché et citoyen politique, qu'illustre bien la métaphore déjà citée des deux faces d'une même médaille. Les deux rôles ne sont pas visibles simultanément et, s'ils le souhaitent, les individus peuvent, en raison de leur souveraineté de citoyen, les dissocier nettement. Ils n'en sont pas moins corrélés dans la pratique. Une conception de l'être humain répondant à cette idée peut servir de point de départ à l'évolution future du projet européen, dont l'idée centrale est de tisser entre le droit et la politique un lien qui soit à même de leur assurer une pérennité dans une organisation excédant les limites nationales, c'est-à-dire au-delà d'un État clairement défini[45].

Concernant la souveraineté des citoyens, il convient, enfin, de mentionner la participation citoyenne. Les mouvements populistes hostiles à l'UE ne sont pas les seuls à la réclamer à grands cris. Les forces modérées misent également sur une plus grande institutionnalisation de cette forme de participation politique. De nombreux référendums restés en mémoire en Europe sont, au fond, des plébiscites citoyens. Leur tenue dépend d'une convocation par un président ou un autre dirigeant, et leur issue est aussi une affaire de charisme, ainsi que le référendum sur le Brexit l'a montré avec éclat. C'est pourquoi les référendums ne peuvent pas vraiment être considérés comme entrant dans la catégorie de la véritable implication citoyenne, qui embrasse plutôt des formes de démocratie directe. Ces procédures se distinguent radicalement des plébiscites, en ce qu'elles viennent d'en bas, tandis que la caractéristique de ces derniers est d'être initiés par le haut. Les dialogues citoyens organisés se rapprochent des formes de démocratie directe. Ils sont testés non seulement dans les États membres, mais aussi à l'échelon de l'UE, par exemple avec la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Signalons, pour conclure, la procédure d'initiative citoyenne européenne introduite par le traité de Lisbonne, qui confère une nouvelle dimension à la citoyenneté de l'Union[46].

Les conceptions changeantes de l'être humain en Europe

Les représentations que l'on se fait de l'être humain évoluent. Pendant des siècles, si ce n'est des millénaires, la formation des États s'appuie sur des conflits armés, ce qui se répercute aussi sur la conception relative à la nature de la personne humaine en Europe. Nous l'avons mentionné, éviter la guerre constitue la motivation cruciale sous-tendant la création de l'Union européenne et des organisations qui l'ont précédée.

Cet objectif est présent à l'esprit de la génération qui a vécu la Seconde Guerre mondiale. Mais en Europe de l'Ouest lui ont succédé une ou deux générations pour qui la construction européenne est d'abord synonyme de prospérité économique, et ultérieurement de liberté du marché unique, derrière lesquelles s'efface le dessein de conjurer

une nouvelle guerre. Les élargissements de l'UE consécutifs à l'implosion de l'Union soviétique se traduisent par l'intégration de nouvelles générations de citoyens européens. Ceux-ci portent en eux le souvenir des années 1953 (Berlin), 1956 (Budapest) et 1968 (Prague), dates de soulèvements réprimés par les chars, ce qui les distingue de leurs concitoyens de l'Union originaires de l'ouest du continent[47].

Dans les années 1990, l'Europe est à nouveau confrontée à la guerre. Qualifier la violence armée dans les Balkans de guerre civile, comme cela arrive malheureusement parfois, est une erreur. Une guerre civile est un conflit armé au sein d'un État. Dans les Balkans, on n'a pas affaire à divers groupes ethniques qui veulent prendre le pouvoir dans l'ancien État yougoslave. Cet État est déjà dissous, et a donné naissance à différents États-nations. La flambée de violence ne se produit qu'ensuite ; elle est une conséquence de la création de nouveaux États-nations qui réclament leur souveraineté ; des États reconnus, de plus, par les pays membres de l'UE. Ces guerres reproduisent exactement le schéma qui a de tout temps présidé à la formation des États-nations. Les Balkans n'ont pas la chance de vivre ce qu'a connu l'Europe centrale et orientale après l'effondrement de l'Union soviétique, à savoir la création ou la renaissance pacifique d'États-nations. Au contraire, c'est le schéma séculaire de formation étatique qui s'est imposé, celui mêlant violence, persécution ethnique en interne et déplacement des frontières vers l'extérieur[48].

En Europe, les atrocités commises pendant les conflits dans les Balkans n'affectent apparemment pas la vision de l'être humain, ce qui s'explique avant tout par le fait qu'elles sont envisagées, à tort, en termes de guerre civile. Quelques années plus tard, l'intervention de l'OTAN en Serbie, dans le sillage de la guerre au Kosovo, s'inscrit dans un contexte différent. C'est la première intervention de type humanitaire à l'étranger. Les parties prenantes agissent au nom de divers intérêts. Mais hormis le vif débat, en République fédérale d'Allemagne principalement, autour de la participation à cette guerre, ces événements ne modifient pas non plus la conception de l'être humain en Europe ; l'intervention est avant tout poussée par les États-Unis et la question centrale tourne autour du rôle de l'OTAN[49].

Il en va tout autrement après l'invasion russe en Ukraine en février 2022, qui influence durablement l'image de l'être humain en Europe. Une fois de plus, les États européens se rapprochent, car l'origine de cette image se rappelle à la conscience des Européennes et des Européens. Jusqu'au milieu du XX^{e} siècle, la normalité historique veut que l'État-nation voie inexorablement le jour dans la violence. L'existence même de l'Union européenne, conséquence d'un traumatisme guerrier de la première moitié du XX^{e} siècle, n'échappe pas à cette loi d'airain. L'intégration en est la première exception, à l'échelle mondiale. Des États-nations se coalisent volontairement et sans violence dans une organisation commune à un niveau supérieur. Ils brisent cette règle une seconde fois, comme mentionné plus haut, lorsqu'une partie des nouveaux États-nations ou des États-nations reformés est accueillie sans violence au sein de l'UE après l'effondrement de l'Union soviétique. Manifestement, la Russie ne parvient pas à se résoudre à cet abandon de l'ancienne normalité provoquée par la disparition de l'URSS. Dès 2014, elle annexe la Crimée et renoue avec le vieux schéma, ce qui, à l'époque, n'ébranle pas encore massivement l'image de l'être humain en Europe[50].

Mais l'agression de l'Ukraine par la Russie ravive à la mémoire des Européennes et des Européens le mécanisme de la guerre comme moyen de déplacer les frontières étatiques et donc, de façon générale, de créer un État-nation. Les représentations de la personne humaine s'élaborent lentement et s'estompent tout aussi lentement. Mais elles semblent renfermer une sorte de mémoire longue. La résurgence sur le continent européen de cette normalité ancestrale, selon laquelle les États-nations naissent dans la violence, réactive probablement le traumatisme qui a conduit à rompre avec cette normalité et à créer l'Union européenne. De ce point de vue, l'agression de l'Ukraine remet aussi la structure fondamentale de l'Union européenne en question. Elle nie radicalement le caractère volontaire tout comme la non-violence qui ont guidé la création d'une entité collective à un niveau supranational par des États-nations européens. La guerre en Ukraine éveille probablement un écho dans la conception européenne de l'être humain, que seul le détour par l'histoire longue permet de comprendre[51].

Aujourd'hui, les Européennes et les Européens sont à nouveau conscients que la guerre constitue la plus grande menace pour la dignité humaine, parce que la seule question est alors de déterminer qui fait partie du « nous » et qui se range parmi les autres – envisagés uniquement comme des ennemis. Les autres ne sont plus perçus comme des êtres humains. Les atrocités en Ukraine montrent clairement où mènent la création de clichés de l'ennemi et le « nous contre les autres » ; ils dégénèrent en violence collective, ainsi que nous l'avons décrit dans le premier chapitre (voir pp. 18-19).

Dans ce contexte, Joseph H. H. Weiler, philosophe israélo-américain du droit, fait parfaitement ressortir un aspect de la conception européenne de la personne humaine. Il distingue entre deux stratégies dans les rapports avec l'étranger. L'une consiste à déplacer les frontières et à dire à l'étranger : « Viens chez nous et sois l'un de nous », ce qui renferme le danger de ravir son identité à l'autre. Il doit devenir comme « nous » afin de ne plus être étranger. La seconde stratégie maintient les frontières, reconnaît et respecte la différence, et l'étranger conserve son identité, ce qui est un signe d'estime de sa dignité. Pour Weiler, cette deuxième stratégie représente le fondement des relations entre les peuples de l'Union européenne. Dans les guerres des Balkans, déjà, la haine de l'autre s'est manifestée à travers des abominations. Et elle se montre à nouveau dans toute sa puissance en Ukraine. Ces horreurs confortent l'image de l'être humain des Européennes et des Européens, que le continent a commencé à développer en créant l'Union européenne et ses organisations antérieures[52].

La distance comme condition de l'entente politique I

Mais on peut aussi envisager la conception de l'être humain sous un autre angle, qui prend sa source dans la Révolution française et que nous avons décrite au premier chapitre. À cette époque, l'identité personnelle se dissocie de l'origine et amène l'être humain à échanger avec des personnes d'origines différentes, ce qui suppose en premier lieu d'être disposé à percevoir les conditions existentielles d'autrui, quand celles-ci ne coïncident pas avec les siennes (voir pp. 22-24). Cette volonté est foncièrement remise en cause dans l'éthos communautaire lorsque les gens « se fondent » les uns dans les autres (voir pp. 30-32). Or, ces phénomènes jouent un certain rôle dans la résistance fondamentale au projet européen d'obédience nationaliste, telle qu'on l'observe depuis plusieurs années dans divers pays membres.

Un grand nombre de mouvements et partis qui aimeraient détricoter l'intégration européenne ont commencé par réclamer que leur pays sorte de l'Union européenne. Au vu de l'expérience faite par le Royaume-Uni avec le Brexit, qui a contribué à souder les 27 États restants, cette revendication est largement abandonnée. Désormais, en cas de maintien en son sein, ils exigent d'affaiblir l'Union de l'intérieur, une stratégie qui connaît de multiples déclinaisons. Tous ces courants ont en commun de considérer l'intégration européenne au stade atteint aujourd'hui comme une trahison de l'identité collective de leurs ressortissants nationaux. La résistance s'attaque donc précisément à ce qui constitue la structure fondamentale de l'Union européenne, à savoir l'extension de l'État de droit et de la démocratie au-delà de l'État-nation.

Depuis ses débuts, la construction européenne poursuit l'objectif d'empêcher la population de se replier sur un « nous » au nationalisme exacerbé, qui a si souvent mené à la guerre. Elle veut éviter de retomber dans la « fusion » nationale en un corps collectif. Quand l'individu se fond dans le groupe, le co-individu s'y fond tout autant et n'est donc plus identifiable comme une personne singulière. La déshumanisation interne s'accompagne d'une déshumanisation externe qui, en dernière instance, dénie à tous les autres leur dignité d'individus. Mais elle est également associée à une perte de dignité de ceux qui pensent appartenir au « nous », car se fondre dans le groupe les déshumanise également. Il est intéressant sur ce point de noter que les sociétés que l'on juge aujourd'hui divisées ne souffrent pas d'un trop-plein de diversité ou de différenciation, mais, au contraire, d'un « trop peu ». Même au sein de l'État-nation, la confiance dans les règles – c'est-à-dire dans la

possibilité de pouvoir élaborer des règles avec des « étrangers » – se forme non pas en raison d'une identité collective homogénéisée, mais au contraire sur la base d'identités multiples[53].

Que ce soit au niveau des États membres ou à l'échelon européen, la distance propre à l'éthos sociétal est une condition indispensable de l'entente politique. Seule cette distance permet de percevoir des conditions existentielles qui divergent des nôtres, d'en tenir compte et de trouver un équilibre politique entre les leurs et les nôtres. C'est ce qu'a bien compris Jean Monnet, dont la méthode ouvre l'intérêt des citoyens et citoyennes à un horizon qui transcende les frontières nationales, d'abord l'intérêt de la citoyenneté de marché, puis celui de la citoyenneté politique (voir pp. 21-22). L'espoir est que l'élargissement de cet intérêt individuel au-delà des frontières des États membres réduise durablement à néant la possibilité d'une « fusion des nous » à l'échelle nationale. Elle serait de toute façon impensable à l'échelle européenne. Ne serait-ce que les multiples cultures juridiques et politiques des pays membres l'empêcheraient – nous y reviendrons dans le chapitre suivant. En ce domaine, il n'existe aucun fantasme romantique de fusion, mais une réalité quotidienne dénuée de pathos[54].

L'espoir réside donc dans une rétroaction des expériences européennes sur la sensibilité nationale. Du point de vue de la souveraineté des citoyens, l'individu est libre de vivre ou de rejeter une identité politique (voir pp. 36-37). Se pose la question de savoir ce qui se produit si une personne rejette l'identité politique à un échelon supérieur et, pour cette raison, exalte cette identité au niveau national afin de la faire jouer contre le niveau supérieur. Est-il possible que l'individu puisse accorder la prééminence à l'éthos communautaire vis-à-vis de l'Union, se traduisant par un rejet de ses concitoyennes et concitoyens européens, tout en cultivant un éthos sociétal à l'échelle nationale, dans lequel il respecte donc parfaitement ses compatriotes et conserve la distance nécessaire à leur égard ? Du point de vue anthropologique, il semble compliqué de posséder différentes conceptions de l'être humain à ces deux échelons, car une seule vision de la personne humaine forge l'intégralité de la pensée et de l'action des individus. Il faut, à l'inverse, supposer que le rejet des concitoyennes et des concitoyens européens va de pair avec une tendance à l'exclusion au niveau national. Ainsi, les courants anti-UE renferment souvent également une hostilité à l'égard des concitoyens ou des habitants du même pays, motivée par une différence d'origines. Nous en reparlerons au cinquième chapitre.

La rétroaction des expériences européennes sur la sensibilité nationale est avant tout le fait de ceux et celles qui sont depuis longtemps d'importants acteurs et actrices de l'intégration européenne. Sur le long terme, leur rôle pourrait compliquer l'éventualité d'une fusion des individus en un corps collectif à l'échelle nationale. Par voie de conséquence, la question de la conception de la personne humaine sur laquelle s'appuie anthropologiquement le projet européen nous ramène une fois de plus au double rôle des citoyennes et des citoyens, à la fois citoyennes et citoyens de marché et citoyennes et citoyens politiques. Quand ils réalisent que leurs conditions de vie dans l'un de ces deux rôles, au mieux dans les deux, sont garanties et protégées par l'action conjointe de leur État et d'autres pays membres partageant leur souveraineté (ce qui n'est possible que s'ils sont intégrés dans les structures de l'Union européenne), ils comprennent que la sécurité et la protection n'ont pas besoin d'être liées à une identification collective. En d'autres termes, la sécurité juridique et l'influence démocratique sur son élaboration sont aussi concevables hors du cadre de l'État-nation, et elles ne requièrent pas nécessairement une proximité émotionnelle avec les autres personnes également protégées. La distance est une pierre angulaire infrangible du projet européen. Dans les deux chapitres qui suivent, nous examinerons ce constat sous différents angles.

3. Pratiques institutionnelles

Dans les pages qui suivent, nous relierons les aspects anthropologiques et institutionnels. Cette interrelation a joué un rôle important depuis les débuts du projet européen. L'évolution institutionnelle a des répercussions sur la conception de l'être humain en Europe, qui, pour sa part, façonne les diverses étapes du développement institutionnel.

De l'État-nation à l'État membre

L'adhésion à l'Union européenne transforme durablement l'État-nation : il devient un État membre. Même si l'adhésion est précédée de diverses étapes de mise en conformité, la transformation n'est pas ponctuelle, elle marque le début d'un processus. Elle se poursuit après l'entrée dans l'Union, ne serait-ce que parce que cette dernière est elle-même en constante évolution. Avec leur adhésion, les démocraties nationales se muent aussi en démocraties européennes en vertu de la légitimité démocratique duale du droit européen (voir pp. 27-28). Mais les changements vont bien au-delà. Dans son texte d'introduction aux actes de colloque sur l'importance des récits dans la réinvention de l'Europe, Claudio Franzius regrette que l'on compare encore en 2019 l'Union européenne à un État-nation alors que, depuis la signature des traités de Rome en 1957, il n'existe plus que des États membres[55].

Un État membre partage sa souveraineté avec l'Union européenne. Le plus souvent, ce modèle est décrit en termes de Fédération, par laquelle on entend une communauté politique elle-même composée de communautés politiques. L'Union européenne ne peut pas s'inscrire dans l'opposition traditionnelle entre État fédéral et Confédération d'États. Elle représente une troisième forme, dans laquelle deux communautés politiques existent sur le même territoire : l'Union comme Fédération à un échelon supérieur, et l'État membre concrètement fédéré à l'échelon inférieur. Les États

membres sont égaux en droit et les deux niveaux ont une valeur identique. L'égalité des États membres se révèle notamment dans le fait que chaque État envoie un ou une représentante au Conseil de l'Union européenne (Conseil des ministres), au Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, à la Commission et à la Cour de justice de l'UE[56].

Dans une Confédération d'États autant que dans un État fédéral, la souveraineté est clairement définie. Elle se situe dans le premier cas entre les mains du niveau inférieur, l'État-nation, et entre celles du niveau supérieur dans le second cas. En tant qu'ordre fédéral, l'Union européenne s'est détachée de cette philosophie de la souveraineté et ne cesse de redistribuer les compétences entre les deux niveaux. Aucun organe de l'UE n'est habilité à décider en dernière instance où doit s'ancrer la souveraineté.

Bien entendu, le traité sur l'UE règle en détail les compétences des différentes institutions. Le transfert définitif d'une compétence des États membres à l'Union requiert d'être stipulé dans les traités de l'UE et d'être ratifié par tous les membres. La question de la souveraineté reste cependant en suspens. Sans réponse définitive, elle se retrouve donc dans un processus permanent de négociation politique, non seulement entre les deux niveaux, mais aussi entre les États membres en tant que tels, lorsqu'ils cherchent à se mettre d'accord sur l'attribution ou non d'une compétence à l'UE. Toutes ces procédures contribuent massivement à européaniser la politique nationale[57].

L'adhésion à l'Union initie un mouvement dans trois directions. Premièrement, l'État membre exerce une influence sur le niveau supérieur, à la fois comme État et aussi par la participation directe de ses ressortissantes et ressortissants aux différentes procédures, conformément au concept de légitimité duale (voir pp. 26-28). S'y ajoute, deuxièmement, la concertation horizontale entre États membres, dont l'opinion publique prend conscience en premier lieu lorsqu'elle sert à obtenir une majorité au Conseil des ministres ou à atteindre l'unanimité requise au Conseil européen. Troisièmement, il convient de mentionner les relations horizontales des citoyennes et des citoyens de l'Union par-delà les frontières étatiques. Elles se produisent via la source de légitimité directe, avant tout au Parlement européen, mais elles traversent également un nombre incalculable d'organisations européennes[58].

Enfin, l'application du droit de l'Union par les États membres requiert qu'ils procèdent à des adaptations de leur ordre juridique national, même s'ils restent relativement libres sur la manière d'y parvenir ; ils sont uniquement obligés de satisfaire à certaines garanties, telles que le respect des droits fondamentaux ou le principe de non-discrimination de personnes originaires d'autres pays membres. La mise en œuvre du droit européen doit également être opérante, et ce dans un délai raisonnable.

Même en tenant compte de ces exigences, les cultures juridiques au sein de l'Union peuvent être très variées. Cette diversité, que l'Union respecte, révèle les différentes voies empruntées par les États membres pour conformer leur droit national à la législation européenne. Ce faisant, l'ordre juridique se transforme, puisque le droit européen s'ajoute comme une troisième composante au droit national et au droit international, nous y reviendrons[59].

La synergie entre le droit communautaire et le droit interne confère un rôle particulier aux tribunaux. La Cour de justice de l'UE garantit l'interprétation uniforme du droit européen dans tous les pays membres. Mais les tribunaux nationaux jouent un rôle tout aussi important en la matière, notamment par l'intermédiaire de l'interconnexion transnationale des plus hautes juridictions nationales, que nous étudierons plus loin en détail.

Le fait transnational occupe une place particulière dans le passage de l'État-nation à l'État membre. Le droit de l'UE possède incontestablement une qualité supranationale, mais il est issu d'un processus transnational. On pourrait donc dire que le passage d'État-nation à État membre équivaut politiquement au passage d'une organisation constitutionnelle nationale à une organisation constitutionnelle transnationale. L'adjectif supranational qualifie juridiquement un niveau supérieur sur un axe vertical et décrit la

qualité du droit européen. Trois organes de l'Union sont supranationaux : le Parlement européen, la Commission européenne et la Cour de Justice européenne. Le terme transnational, lui, réfère à un axe horizontal sur lequel les États membres s'associent avec les autres États membres. Le droit communautaire est supranational parce qu'il a, au niveau supérieur, la même forme et la même fonction que le droit à l'échelon national. Pour l'organisation constitutionnelle politique de l'Union, cet adjectif serait toutefois problématique. Car, du point de vue politique, l'Union européenne est une création totalement inédite, une communauté transnationale. Si on devait qualifier cette entité de supranationale, on laisserait entendre qu'il existerait au niveau supérieur quelque chose de politiquement similaire à un État-nation, ce qui n'est pas le cas[60].

Avec le Brexit, l'Europe a pris conscience qu'il existe aussi un chemin menant de l'État membre à l'État-nation, autrement dit, sous l'angle de l'UE, à l'État tiers, et que l'adhésion à l'UE repose sur un acte volontaire. Le Brexit a ostensiblement rapproché les pays membres restants. Divers acteurs ont compris seulement alors à quel point leur propre État n'est déjà plus dans une perspective nationale, mais transnationale. D'autres ont fait un constat plus ambivalent : c'est comme si les États membres savaient « qu'ils dépendaient de l'intégration sans vouloir admettre ce savoir[61]. »

Le respect de l'identité nationale

Le respect de l'identité nationale des États membres est mentionné dès les traités de Maastricht et d'Amsterdam, puis le traité de Lisbonne lui crée une base normative en 2009 à l'article 4, paragraphe 2. Toutefois, cette protection est limitée à leur « identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles », ce qui amène à parler de respect de l'identité constitutionnelle nationale. Cette précision permet avant tout de la distinguer de l'identité culturelle. L'histoire, la culture et les traditions des peuples des États membres, qu'il convient de respecter et de renforcer, sont mentionnées dès le préambule du traité sur l'UE. L'article 3, paragraphe 3, énonce que l'Union se donne pour objectif de « respecte[r] la richesse de sa diversité culturelle et linguistique ». En matière d'identité culturelle, les États membres sont donc autonomes. Le fait que l'identité constitutionnelle doive leur être explicitement garantie réside dans le rôle capital du droit dans la cohésion de l'Union. Et la clause de l'identité est très importante pour ce droit, car elle ouvre aussi le droit européen au droit constitutionnel national[62].

L'identité constitutionnelle nationale contrebalance la primauté du droit de l'Union sur la législation nationale. La Cour de justice de l'UE doit accepter l'ordre constitutionnel des pays membres et examiner les arguments de leurs représentantes et représentants. Mais ce sont les États membres, précisément dans les valeurs fondamentales de l'Union définies à l'article 2 du traité sur l'UE, qui fixent directement les limites de cet examen. L'identité constitutionnelle d'un État membre ne peut pas torpiller ces valeurs ; et les pays européens ne peuvent pas se contenter d'en appeler à la tradition. Comme nous l'avons déjà mentionné, certains d'entre eux remettent pourtant en question les valeurs fondamentales convenues au sein de l'Union, souvent en invoquant l'identité nationale. Différents moyens sont employés pour défendre l'article 2 du traité sur l'UE de ces attaques et donc pour protéger les citoyens de l'Union, dont les droits fondamentaux peuvent se retrouver menacés dans ces États[63].

Le mécanisme prévu à l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'UE est d'autant plus important qu'il incombe aux États membres d'exécuter le droit de l'UE, et ce également en application du droit procédural national. L'UE garantit de respecter l'identité constitutionnelle de ses membres, avant tout dans les domaines se rapportant au monopole de la violence, qui reste de leur ressort.

En cas de conflit entre le droit national et le droit communautaire, la décision revient dans un premier temps aux cours constitutionnelles des différents niveaux. Les plus hautes juridictions nationales statuent sur le droit national, la Cour de justice de l'UE sur le droit de l'UE. Il n'existe pas de hiérarchie entre ces deux niveaux.

Dans leur rapport horizontal, les tribunaux nationaux sont tenus d'intégrer la jurisprudence des plus hautes instances des autres États membres dans leur examen. Cette règle s'applique également aux organes administratifs des 27, qui sont chargés de l'exécution du droit européen. C'est pourquoi on parle de la force d'orientation qui émane de l'interprétation du droit communautaire au niveau national et qui influence celui de l'Union. Elle est « d'autant plus puissante que l'interprétation résulte d'une coopération effective entre les organes compétents des États membres et reflète ainsi un avis partagé au sein du réseau constitutionnel européen[64]. »

Nous avons cité Joseph H. H. Weiler à propos de la conception de l'être humain. Il considère que le respect de l'identité constitutionnelle des États membres est une pensée fondamentale de l'intégration européenne. Pour lui, l'identification démocratique dans le cadre de l'État-nation relève du « fétichisme constitutionnel », auquel la législation européenne substitue une « tolérance constitutionnelle » : au sein de l'UE, il ne s'agit plus d'ordonner aux citoyennes et aux citoyens de suivre un principe parce que la majorité du peuple homogène en a décidé ainsi, mais de les convier à accepter ce qui découle de la coopération volontaire de divers peuples[65].

La garantie de l'identité nationale constitutionnelle implique que les résultats de ce processus sont issus de différentes cultures juridiques. Nous avons déjà évoqué leur diversité dans les États membres, qui représente une grande richesse de l'Union européenne et est placée sous sa protection. Il existe de multiples manières de mettre institutionnellement en œuvre les valeurs entérinées à l'article 2 du traité sur l'UE. L'Union regroupe un vaste éventail de formes étatiques et de systèmes gouvernementaux, allant de la monarchie constitutionnelle à la république en passant par des régimes présidentiels, ce qui explique en partie la multiplicité de ses cultures juridiques. Mais celle-ci a aussi d'autres racines historiques. Les différences sont déjà considérables entre les pays fondateurs, ainsi que le montre une comparaison entre l'Allemagne et la France, que nous analyserons en détail dans le prochain point[66].

À travers la question de l'identité, les échelons sont liés aussi bien sur le plan vertical que sur le plan horizontal, c'est-à-dire transnational. Certes, certains auteurs soulignent que le lieu principal où se déroule le débat sur l'identité est le Conseil des ministres, éventuellement le Conseil européen. Cependant, un rôle important est assigné au dialogue entre les tribunaux, seules instances où ce lien peut être traité avec la minutie nécessaire et dans le respect mutuel[67].

Le rôle particulier des tribunaux découle du fait que la cohésion de l'Union repose exclusivement sur le droit. Certes le droit de l'UE n'annule pas fondamentalement la validité du droit national, contrairement à ce qui se produit dans un État fédéral. La primauté du droit européen, comme primauté d'application, n'intervient que dans des cas spécifiques, ce qui constitue l'une de ses plus grandes différences avec une Confédération d'États et signe donc en partie la singularité du projet européen. La discussion sur l'identité constitutionnelle y contribue, dans la mesure où les tribunaux nationaux cherchent horizontalement une harmonisation dès que cela leur semble possible et où la Cour de justice de l'UE se laisse guider par cette discussion entre juridictions des États membres. Il en émerge ainsi une harmonisation dans la définition de notions constitutionnelles, qui s'étend aussi à l'échelle constitutionnelle européenne. C'est pour cette raison que l'UE est aussi qualifiée de « laboratoire constitutionnel unique au monde »[68].

Droit et politique, Paris et Berlin

Avant le Brexit, on considérait que trois courants principaux cohabitaient dans l'Union : les Allemands, ayant apporté le respect des lois, les Français leur goût pour les drames, et les Anglais, qui regardaient avec étonnement comment le club européen préconisait le respect des règles tout en les changeant sans cesse. Cette description se réfère aux trois anciens acteurs principaux de l'UE ; ils ne sont plus que deux aujourd'hui. L'étonnement des Anglais est donc caduc – ou il s'est peut-être reporté sur les conséquences du Brexit dans leur propre pays[69].

Les acteurs restants, la France et l'Allemagne, sont régulièrement appelés « moteur de la construction européenne » et les médias s'interrogent souvent sur la qualité du fonctionnement de ce moteur. On explique volontiers leurs divergences en les rapportant au fédéralisme allemand et au centralisme français. Dans le contexte de la culture politique au sein de l'Union européenne, qui nous intéresse ici, c'est principalement la conception du droit et de son autorité effective dans la vie sociale qui entre en compte. Et sur ce point, la différence n'est pas mince. L'Allemagne est marquée par une forte implication du droit dans la politique. En France, à l'inverse, le droit doit fixer des objectifs à la politique sans interférer d'emblée[70].

Parallèlement, les spécialistes du droit communautaire en Allemagne déplorent que certains s'efforcent toujours dans leur pays de tenir le droit à l'écart de la chose politique. Concrètement, il semble que la République fédérale ait du mal à accepter que la répartition des compétences reste en permanence en suspens. Un grand nombre de personnes continuent à penser qu'il serait possible de définir juridiquement les attributions des différents niveaux une fois pour toutes, de sorte à en permettre un contrôle judiciaire[71].

La position adverse ne peut pas consister à réclamer une inversion de la hiérarchie entre droit et politique, puisque le règne du droit dans les relations entre les États européens est perçu comme le progrès civilisationnel majeur de l'intégration européenne : « Là où autrefois des générations entières étaient envoyées sur les champs de bataille, les chefs d'État et de gouvernement s'affrontent aujourd'hui jusqu'au petit matin sous les néons de salles de conférence sans fenêtres, les États doivent se justifier devant la Cour de justice de l'UE ou la Commission, les gouvernements et leurs chefs répondre de leurs actes devant le Parlement européen[72]. »

Toutefois, le droit ne peut qu'être issu du débat politique, sinon il ne dispose d'aucune légitimité démocratique. Nous avons décrit dans le premier chapitre comment celle-ci s'est élaborée, pas à pas, donnant naissance à deux sources de légitimité au sein de l'Union (voir pp. 26-28). L'idée, attribuable à la France, selon laquelle la politique doit toujours remettre en question le droit, c'est-à-dire que le droit doit toujours rester modifiable, forme aujourd'hui en quelque sorte le pendant de la conception allemande. Mais les deux pays se rejoignent sur le fait que l'on ne peut pas opposer le droit et la politique, qu'ils ne peuvent entretenir qu'une relation d'influence réciproque[73].

Personne, en France, ne conteste au fond l'idée que les processus politiques doivent s'insérer dans des réglementations juridiques. Cependant, le droit n'est ni un « réceptacle servant à conserver les mythes susceptibles d'être politisés », ainsi qu'on pourrait l'entendre à tort dans l'Hexagone, ni un « instrument de neutralisation du politique » à l'allemande. Ulrich K. Preuß, politiste et juriste allemand, livre une analyse ambitieuse, qui peut être interprétée comme la synthèse des deux points de vue : « Le droit est un mode institutionnalisé de rationalité sociale à travers lequel le potentiel des énergies sociales est actualisé et devient productif. De là découle sa proximité avec les forces politiques[74]. »

Une autre différence entre les deux pays fondateurs réside dans leur perception du rôle du Conseil européen. Diverses crises au fil des ans ont grandement accru le pouvoir du cénacle des chefs d'État et de gouvernement. Si l'on envisage l'UE en termes de régime présidentiel, avec le Conseil européen en guise de présidence collective, c'est plutôt en France qu'il faudra chercher un contre-pouvoir à cet organe, tant cet État possède des traits présidentiels marqués. La démocratie parlementaire sur le modèle allemand ne nous aidera pas sur ce point. Les divers régimes politiques joueront à nouveau un rôle dans le quatrième chapitre, lorsque nous examinerons leur importance dans l'évolution future de l'Union européenne[75].

Les différences entre Paris et Berlin s'expriment aussi dans leur interprétation de la notion d'État de droit et de son équivalent allemand, la *Rechtsstaatlichkeit*. L'État de droit remonte aux idéaux démocratiques de la Révolution française et à la concrétisation

de la volonté du peuple dans la Constitution et la législation. En Allemagne, après l'échec de la révolution de 1848, l'organisation étatique naît sans la démocratie. L'État de droit devient donc le succédané de la démocratie, et un système de contrôle judiciaire censé protéger les citoyennes et les citoyens de l'ingérence étatique dans leurs droits voit le jour[76].

Cette protection via le contrôle judiciaire n'existe pas au départ dans l'État de droit français, elle s'y développe au fil du temps. Cependant, une prééminence du Conseil constitutionnel, sur le modèle de celle de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne à Karlsruhe, reste impensable jusqu'à ce jour en France, qui accorde la priorité à la législation issue de la volonté du peuple par l'intermédiaire des élections parlementaires. La menace d'une plainte transmise à Karlsruhe, fréquemment brandie par les groupes d'opposition au sein du Parlement allemand, est étrangère à la conception française, même si le Conseil constitutionnel a étendu ses prérogatives ces dernières décennies. Armin von Bogdandy, un juriste allemand, a ainsi formulé, non sans forcer le trait, la conception différente des deux États : « Le bourgeois* défend son droit individuel devant les tribunaux administratifs allemands, tandis que devant les cours françaises, le citoyen* appuie l'ordre juridique démocratique[77]. »

Nous avons déjà mentionné les racines historiques des diverses façons d'envisager le rapport entre droit et politique dans les deux États fondateurs. Pour la France, l'analyse de Jakob Burckhardt sur les conséquences de la Révolution (« pouvoir et vouloir le changement ») est emblématique (voir p. 23 sq.). L'Allemagne est marquée par l'échec de la République de Weimar et la dictature qui en est issue, dans laquelle le droit ne sert plus qu'à mettre en œuvre les desseins politiques du régime nazi, c'est-à-dire qu'il se retrouve totalement soumis à la politique. La culture politique de l'Union européenne réside aussi dans le fait de prendre à la fois au sérieux et en compte les expériences des autres États membres, en passant outre les divergences. Les singularités n'ont pas vocation à disparaître, ce sont elles qui font la richesse de la culture juridique de l'Europe[78].

Les différences entre les cultures juridiques ne se limitent pas, tant s'en faut, à la France et à l'Allemagne. Toutefois, la comparaison entre ces deux États fondateurs revêt une importance particulière, notamment au regard de l'évolution future de l'Union. Leur action concertée est non seulement impérative en raison même de leurs cultures du droit et de l'État contrastées, mais découle déjà du fait que ces deux ennemis jurés historiques se sont livré bataille pendant des siècles. La construction européenne y a mis un terme définitif, débouchant sur une initiative de paix. L'élargissement de l'Union, notamment à de nombreux pays de l'Europe centrale et orientale, signifie aussi l'intégration de nouvelles cultures juridiques dans l'éventail européen, déjà vaste par ailleurs. Ce sera le sujet du quatrième chapitre.

Le projet pacifique qui préside à la naissance de l'Union reste d'actualité aujourd'hui. Ce n'est pas un hasard si l'amitié franco-allemande est régulièrement mise en avant, car elle forme la base de l'intégration européenne. En 2023, à la demande de la secrétaire d'État française chargée de l'Europe et de la ministre adjointe allemande chargée des Affaires européennes et du Climat, un groupe de travail franco-allemand composé de douze experts rédige un rapport sur la réforme de l'UE. Le fait que ce projet émane de ces deux pays montre l'importance que le moteur franco-allemand continue à représenter pour l'Union à ce jour[79].

La notion clé de la citoyenneté de l'Union

La prééminence acquise par le Conseil européen à la suite de crises traversées par l'Union suscite des critiques. Certains y voient un dysfonctionnement de l'équilibre institutionnel, c'est-à-dire de l'influence des divers organes sur la production du droit européen et sur d'autres décisions politiques. En ce qui concerne le droit communautaire, la Commission européenne est la seule à disposer du droit d'initiative, c'est-à-dire de proposition. Le Conseil des ministres et le Parlement sont des colégislateurs et mettent en œuvre les deux sources de légitimité du concept dual.

Enfin, la Cour de justice de l'UE a le dernier mot dans l'interprétation du droit. Les processus se déroulent selon la méthode transnationale.

Lorsque, en revanche, en temps de crise, les chefs d'État et de gouvernement, appliquant la méthode intergouvernementale, définissent des objectifs et instruisent les ministères compétents de régler les choses conformément à ces accords, ils contournent le Parlement européen. Certes, les parlements nationaux ont la possibilité de redresser la situation via la voie de légitimité des États membres. Le traité de Lisbonne leur octroie un droit de contrôle de la subsidiarité, dans le but de protéger leur liberté face à une législation de l'UE qu'ils jugent trop étendue. Mais ce contrôle s'effectue *a posteriori*, à l'instar de la compétence des parlements nationaux quand des traités internationaux sont conclus. Ils ne peuvent que les entériner ou les rejeter, c'est-à-dire qu'ils n'ont plus la possibilité de concourir à l'élaboration de leur contenu. Dans les situations de crise qui débouchent sur un accroissement de pouvoir du Conseil européen, ce contrôle n'est parfois pas même effectif, tant les crises sont toujours, par définition, une course contre la montre[80].

Dans ce contexte, la citoyenneté européenne prend une signification particulière. Placée sur le même pied d'égalité que l'identité nationale, elle reflète en quelque sorte l'équivalence des deux sources de légitimité démocratique. La jurisprudence de la Cour de justice de l'UE fait du citoyen de marché un acteur autonome dans la concrétisation du marché unique, en déclarant que le droit européen lui est non seulement directement applicable, mais en accordant aussi à ce droit la primauté d'application (voir l'arrêt Costa contre Enel, 1964). Par la suite, la Cour de justice de l'UE élargit la citoyenneté européenne au-delà des libertés fondamentales du marché unique. Dans l'esprit du préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, elle place la personne humaine au centre et garantit à chaque citoyenne et citoyen de l'Union un statut personnel d'appartenance politique. D'un côté, en temps de crise, la méthode intergouvernementale peut occasionnellement mettre à mal la méthode communautaire, le Conseil européen agissant alors de son propre chef en contournant le Parlement. De l'autre côté, et en contrepoids, la citoyenneté de l'Union ancrée dans le droit européen protège toujours plus fortement les individus contre les restrictions issues de l'application du droit des États membres, sur lequel les interventions indépendantes du Conseil européen se fondent clairement. Cette protection émane du fait que l'individu dans son identité de citoyen européen peut, dans certains cas, prêter main-forte à son identité nationale (arrêt van Gend & Loos, 1963)[81].

L'importance de la Cour de justice de l'UE dans l'extension de l'importance de la citoyenneté européenne remonte aux années 1960, une période où l'intégration positive ne progresse que lentement. Le concept d'intégration positive recouvre l'harmonisation du droit communautaire par le législateur européen. Elle est possible uniquement en vertu de la compétence que les États membres accordent à l'Union. *A contrario*, l'intégration négative signifie que les citoyens européens peuvent se tourner vers les tribunaux en cas de discrimination et obtenir en dernière instance un jugement de la Cour de justice de l'UE. Lorsque cette dernière statue que, dans un État membre dont il ou elle ne possède pas la nationalité, une citoyenne ou un citoyen européen est, à tort, traité différemment que les nationaux, son arrêt fait jurisprudence dans l'intégralité des membres de l'Union et entraîne une uniformisation du droit sur cette question. L'intégration négative a pour ainsi dire été la réponse de la Cour de justice de l'UE aux difficultés de l'intégration dans les années 1960. En raison du vaste éventail de compétences de l'UE, l'intégration positive a depuis longtemps retrouvé le premier rôle[82].

Que les individus dans un État membre se perçoivent avant tout comme des citoyens de marché, comme des citoyens politiques ou les deux à la fois, leur appartenance à l'UE est tangible avant tout dans la perte de signification des frontières. Ce sont les citoyens de marché qui profitent en premier lieu de cette absence de frontières au sein du marché unique, de même que des libertés fondamentales. Ils sont soumis au droit européen, mais ils sont aussi protégés par les droits fondamentaux de l'UE. En tant que citoyens

politiques, ils exercent une influence sur le droit communautaire et lui confèrent une légitimité démocratique. Les citoyennes et les citoyens politiques considèrent généralement aussi la démocratie nationale comme relevant également de la démocratie européenne (voir pp. 34-36).

Dans ce contexte, il nous faut évoquer les frontières extérieures de l'Union. Le Brexit a clairement montré combien le passage d'État membre à État tiers peut s'avérer compliqué. En résumé, il nécessite de remplacer le droit de l'Union européenne par le droit international. Ce dernier existe toujours dans les États membres, tout comme dans l'Union qui conclut elle-même des traités internationaux. Mais pour les États membres, cela n'est plus possible lorsque la compétence concernée est intégralement cédée à l'Union par les traités fondateurs (c'est-à-dire aujourd'hui le traité de Lisbonne). Il arrive que les États membres signent entre eux des traités internationaux, notamment dans des cas où une solution juridique européenne était envisagée, mais n'a pas recueilli l'approbation nécessaire[83].

Regarder du côté des frontières extérieures de l'Union révèle une différence décisive entre le droit international et le droit de l'UE. Hormis quelques rares exceptions, les traités internationaux ne peuvent pas se traduire par des actes dont l'application pourrait être imposée aux citoyennes et aux citoyens par la puissance publique. C'est l'inverse pour le droit de l'Union : il a vocation à être appliqué par la puissance publique, et doit être légitimé démocratiquement en vertu du droit de participation politique de l'individu. L'Union rattache ce droit de participation à la citoyenneté nationale dans les États membres et donc à un critère territorial[84].

Cette délimitation territoriale implique que le droit européen est démocratisable, ce qui n'est pas le cas du droit international en l'espèce. Les citoyennes et les citoyens de l'Union européenne font partie d'une communauté politique, dont l'appartenance et, par conséquent, les droits de participation démocratique sont liés à un critère territorial et non « à la simple humanité à laquelle sont liés les droits humains en droit international ». C'est pourquoi l'Union n'est pas un projet cosmopolite. C'est le caractère territorialement défini du droit démocratique qui distingue l'Union européenne de toutes les autres alliances de droit international et qui se concrétise dans le concept dual de légitimité[85].

Le droit international peut aussi servir de base à un ordre fondé sur des règles ; c'est même la méthode la plus éprouvée pour faire progresser le lien juridique de par le monde. Mais l'Union est la seule entité de la planète à pouvoir édicter des règles s'appliquant au-delà de l'État-nation, qui soient, en outre, des règles démocratiquement légitimées (voir pp. 50-52). Ce « laboratoire constitutionnel unique au monde » donne également naissance à de nouvelles formes de démocratie, de nouvelles formes de coopération et donc de culture politique.

La distance comme condition de l'entente politique II

Dans le chapitre précédent, nous avons parlé de la distance nécessaire entre les citoyennes et les citoyens pour que le débat politique entre des personnes ayant des besoins et des avis différents puisse se dérouler. Le respect de l'identité nationale par l'Union (voir pp. 51-52) pose à nouveau la question de la distance, mais d'une autre manière. L' « union sans cesse plus étroite entre les peuples », selon les termes du préambule du traité sur l'UE, ne peut pas se comprendre comme une « fusion » de ces peuples. Ils ne deviennent pas une nation européenne. Ils ne forment pas un « nous » homogène. Leurs multiples identités nationales persistent. Dans ce contexte, toutefois, il existe aussi des aspects relevant d'une politique de l'entente. En un certain sens, la diversité nécessaire entre les individus est comparable à la diversité entre les États membres quant à l'entente politique[86].

Le modèle fédéral repose sur la coexistence de différentes entités partielles à un échelon inférieur et d'une entité transversale à l'échelon supérieur. Pour qu'il puisse y avoir un débat et un dialogue politique, sur le plan horizontal comme vertical, ces entités partielles doivent pouvoir se différencier les unes des autres de

sorte à s'accepter comme autres. Ce n'est que face à leurs diverses cultures politiques que les États de l'Union européenne sont en mesure de négocier constamment un ordre juridique commun représentant un compromis politique, donc acceptable par toutes les parties. L'entente politique se fonde sur le fait d'accepter l'altérité de tous les participants et, avant cela, d'être disposé à la percevoir. Cela vaut autant pour les États membres que pour les individus, dont nous avons parlé dans les deux chapitres précédents. C'est le même mécanisme qui fait de la fusion des individus et des entités d'une fédération un obstacle à l'entente politique[87].

Ce qui est appelé communauté juridique européenne repose sur la confiance mutuelle entre les États membres. Ils doivent pouvoir se fier au fait que tous respectent les valeurs communes définies à l'article 2 du traité de l'UE, qu'ils ont reconnues. Mais la confiance ne repose pas sur la fusion. Au contraire, les parties prenantes ont confiance dans le fait qu'elles peuvent conserver leur altérité et c'est précisément pour cette raison qu'elles sont capables de s'entendre sur le plan politique. Comme pour la communauté de droit, la confiance mutuelle constitue la base de la communauté politique. La démocratie transnationale a elle aussi besoin de distance pour former une entité transversale[88].

C'est pourquoi les récits qui cherchent parfois à donner des origines émotionnelles à l'Union européenne sont extrêmement problématiques. Ils négligent un aspect central qui distingue le projet européen de la formation des États-nations au XIX^{e} siècle. L'invention des récits sur l'Union européenne a vocation à pourvoir le droit et la politique d'une identité dont ce projet n'a non seulement pas besoin, mais qui peut même le mettre en danger. Il va de soi que les nations convoquent de multiples mythes et donc des récits. Mais il ne faut pas tenter de faire de même pour l'Union européenne. Car si l'Union extrait le droit et la politique du réceptacle de l'État-nation, elle laisse la nation au niveau des États membres[89].

Il faut maintenant revenir sur l'histoire très dissemblable des pays membres d'Europe de l'Ouest et d'Europe de l'Est, qui a conduit à des perceptions spécifiques des rapports entre État et nation (voir pp. 18-21). Nous avons expliqué dans le premier chapitre comment se sont formés les États-nations, à savoir en liant l'État à la nation. Ce processus ne concerne toutefois que l'Europe de l'Ouest ; en Europe centrale et orientale, il est vu comme une exception. Dans les grands empires de cette région, de multiples nationalités ethniquement définies coexistaient, tandis que l'État était représenté exclusivement par l'empire auquel elles étaient subordonnées. Il n'y a pas eu ici de mouvement d'homogénéisation culturelle interne comparable à celui qui a caractérisé la formation des États-nations en Europe de l'Ouest. La chute des grands empires n'a rien changé à la dissociation historique entre État et nation – entendue au sens de nationalité –, et ce malgré la formation tardive d'États-nations.

En approfondissant l'analyse, on peut même considérer la perspective de l'Europe centrale et orientale comme une chance pour l'Union, car elle est historiquement mieux préparée à l'idée de dissocier le droit et la politique de la nation. En particulier, elle n'est pas tentée par le risque de la perspective occidentale consistant parfois à voir l'Europe évoluer logiquement vers un État fédéral. Prendre de la distance, y compris par rapport à sa propre histoire, représente une bonne condition pour percevoir toute la diversité de l'Union européenne avec sa richesse politique[90].

Par ailleurs, la question de la distance se pose à chaque fois que des États membres remettent en question les principes fondamentaux de la démocratie et de l'État de droit, ce qui se répercute sur les droits fondamentaux des citoyennes et des citoyens. Les limites de la distance entre États membres sont clairement codifiées dans les valeurs fondamentales de l'Union à l'article 2 du traité sur l'Union. Comme nous l'avons mentionné, il est impossible de fouler au pied ces valeurs fondamentales en invoquant l'identité nationale. La question de la distance met donc un autre aspect en lumière, celui des différentes voies empruntées pour faire face aux évolutions de cet ordre.

Les diverses procédures déjà engagées, ou à venir, notamment à l'encontre de la Hongrie et de la Pologne, sont de nature à la fois politique et juridique. Dans le cadre de l'examen judiciaire,

les États membres gardent leurs distances avec l'État qui est au centre de la procédure, car devant les tribunaux on ne plaide que le droit, il ne s'y déroule pas de combat politique. Il en va peu ou prou de même pour les procédures de sanction financière, dont nous reparlerons au chapitre suivant. En revanche, la situation diffère dans les organes qui servent au débat politique – c'est-à-dire la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil des ministres ou le Conseil européen. C'est au Parlement que les prises de position politiques sont les plus manifestes ; le Conseil des ministres et le Conseil européen se montrent plus réservés, mais on exige aussi d'eux une pratique de débat ouvert et une « culture politique prête à se saisir de problèmes constitutionnels ». Ce fonctionnement ne revient pas à tourner le dos à la distance entre les peuples, il s'agit uniquement de protéger ce que les États membres ont convenu ensemble à l'article 2 du traité sur l'UE[91].

Il en découle donc un aspect supplémentaire de distance pour l'individu dans l'Union européenne. Au deuxième chapitre, nous avons traité de la distance nécessaire entre les individus dans le dessein d'éviter qu'ils ne se fondent en un corps collectif susceptible d'aboutir à un nationalisme exacerbé. La distance s'impose aussi entre les États membres, faute de quoi ils ne peuvent ni mener de débats politiques ni parvenir à une entente politique au niveau de l'Union. Ces deux conceptions de la distance ont deux choses en commun. D'une part, elles visent à éviter la fusion et, de l'autre, elles doivent permettre de percevoir l'altérité afin de rendre l'entente possible. Compte tenu des différentes situations initiales des États de l'Ouest et de l'Est, ces deux aspects de la distance s'enchevêtrent en pratique. De prime abord, les citoyennes et les citoyens d'Europe de l'Ouest et d'Europe centrale et orientale sont en quelque sorte doublement étrangers les uns aux autres. Mais c'est précisément là que réside la chance de toujours accorder une grande importance à la possibilité de rester étrangers et de se faire confiance entre étrangers (voir pp. 33-35). Car la distance est le préalable décisif de l'éthos sociétal – qui seul peut protéger d'un nationalisme exacerbé (voir pp. 31-33)[92].

4. Évolution future et résistances

Après avoir dressé cet état des lieux de l'Union européenne en nous concentrant sur certains aspects de la culture politique, nous allons maintenant nous tourner vers l'avenir. Celui des institutions est central, et ce pour deux raisons. Premièrement, la culture politique au sein de l'Union découle de l'organisation et de l'action conjointe des divers organes, et ce plus que dans un État-nation traditionnel, car une nouvelle forme de communauté transnationale a vu le jour à l'échelle européenne et va continuer à se développer. Deuxièmement, en vertu du principe de légitimité duale, l'influence qu'exercent les citoyennes et les citoyens de l'Union dépend foncièrement de l'attribution de compétences à ces différentes instances. Les transformations en ce domaine se répercutent sur les organes de l'État membre.

Néanmoins, il est impossible de parler d'évolution institutionnelle sans tenir compte des éventuelles résistances qu'elle suscite. En ce qui concerne l'Europe, on pense avant tout à la remise en question de l'État de droit, ainsi qu'on l'observe dans certains pays membres, et aux courants populistes de droite, qui contestent l'Union européenne dans sa globalité. Il faut encore examiner les défis extérieurs qui se posent à l'UE. Sur le plan géopolitique, les relations transatlantiques sont particulièrement importantes, car ce que l'intégration européenne modifie dans la conception de la nation en Europe serait impensable à maints égards aux yeux de la nation étasunienne. Il en résulte une dissemblance transatlantique durable en matière de culture politique.

L'association de trois régimes politiques

Une méthode pour opérer une distinction entre les régimes politiques démocratiques consiste à les répartir en deux groupes, trois tout au plus. On commence par différencier entre système

présidentiel et démocratie parlementaire. On peut encore scinder le premier entre régime présidentiel, comme aux États-Unis, et semi-présidentiel comme en France. Le modèle directorial représente une troisième forme qui est parfois analysée comme une sous-variante de la démocratie parlementaire[93].

Bien que cette classification ne soit pas complètement appropriée, certaines instances de l'Union peuvent tendanciellement y être corrélées. Le Conseil européen, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement des membres, est souvent décrit comme une présidence collective. Il est le véritable organe dirigeant, qui définit les objectifs généraux et les priorités. Sa fonction est celle qui se rapproche le plus du régime présidentiel. Le Conseil des ministres, dans ses différentes formations, met en œuvre les objectifs, mais est également un colégislateur du droit de l'UE avec le Parlement européen. La fonction de ce dernier s'inspire de la démocratie parlementaire. L'élection de la Commission, pour sa part, peut se comparer au modèle directorial puisque les commissaires sont proposés par les États membres, auditionnés par le Parlement européen et confirmés si celui-ci donne son aval.

Une réflexion analogue, bien que sous un angle différent, sous-tend le rapport franco-allemand déjà cité et intitulé *Naviguer en haute mer : réforme et élargissement de l'UE au XXIe siècle*. Ses rédacteurs, six experts français et six allemands, se qualifient eux-mêmes de « Groupe des douze ». Ils décrivent l'Union comme un système politique hybride, possédant trois sources de légitimité, chacune au service de l'intérêt général de l'Europe. La méthode communautaire s'exprime, à l'initiative de la Commission, dans les domaines politiques les plus fortement communautarisés. Le contrôle démocratique et les grandes décisions politiques incombent au Parlement. La méthode intergouvernementale intervient dans les domaines où la souveraineté nationale est en jeu, avec une forte position du Conseil européen et des formations respectivement concernées du Conseil des ministres. Deux tendances souhaiteraient entraîner ce système hybride dans une direction ou dans l'autre, que l'on peut résumer grossièrement dans un premier temps par « moins d'Europe » ou « plus d'Europe ». Nous nous pencherons plus en détail sur la signification du « plus d'Europe » en fin de chapitre. Pour sa part, le Groupe des douze tient explicitement au système actuel, et il formule donc ses recommandations sans sortir de ce cadre[94].

La question ici est aussi celle de l'équilibre institutionnel décrit au troisième chapitre (voir pp. 57-58). La jurisprudence de la Cour de justice de l'UE n'a cessé de le corroborer et il sert en premier lieu à préserver la balance entre les organes, ce qui profite simultanément à l'équilibre entre les divers intérêts qui s'expriment au sein de ces organes ; la Commission défend l'intérêt général de l'Union européenne, le Conseil des ministres et le Conseil européen, celui des États membres. Quant au Parlement européen, il se préoccupe des questions se rapportant aux citoyennes et aux citoyens de l'Union.

La séparation des pouvoirs, telle qu'on la connaît dans les États-nations démocratiques, prend dans l'UE une forme différente, car elle s'inscrit dans une logique fédérale (voir pp. 47 sq.). On y retrouve certes les trois pouvoirs avec leur fonction usuelle, mais ils sont répartis différemment. La Cour de justice de l'UE, avec sa fonction exclusivement judiciaire, se rapproche assez de la forme traditionnelle de la séparation des pouvoirs. En revanche, le Parlement européen et les différentes formations ministérielles se partagent le législatif. Si le monopole du droit d'initiative de la Commission les limite, ils peuvent la prier de soumettre une proposition. Les fonctions exécutives se répartissent entre le Conseil européen, le Conseil des ministres et la Commission qui exerce également le contrôle de l'administration[95].

Cette configuration débouche sur des processus politiques différents de ceux qui se produisent dans les États membres. Par exemple, les partis politiques ne jouent pas exactement le même rôle dans l'Union que dans les pays membres. Pour le Groupe des douze, l'équilibre institutionnel qui découle de cette forme de séparation des pouvoirs spécifique à l'Union fonde sa stabilité et sa légitimité[96].

Une problématique peut illustrer ce point, à savoir la discussion sur les *Spitzenkandidaten* (têtes de liste), un terme allemand

adopté dans le jargon européen pour désigner les candidats à la présidence de la Commission. Selon les règles, le Conseil européen, après consultations, est habilité à proposer le président de la Commission, et doit pour cela tenir compte des résultats électoraux. Formellement, le Parlement procède ensuite à l'élection. Or, pour la première fois lors des élections européennes de 2014, les groupes politiques désignent en amont leur candidat à la présidence de la Commission, au cas où leur groupe remporterait le plus de sièges au Parlement. Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Luxembourg pendant de nombreuses années, est le *Spitzenkandidat* du Parti populaire européen (PPE), qui obtient la majorité, et il se trouve confirmé comme président de la Commission. Cependant, en 2019, la tête de liste du groupe ayant remporté le scrutin ne parvient pas à s'imposer. Le Conseil européen lui préfère une autre candidate, Ursula von der Leyen (réélue en juillet 2024), qui fait partie de la même famille politique[97].

L'analyse de ces événements par la France est frappante. Dans son livre, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, paru en 2021, Édouard Dubout nomme deux raisons principales à la nomination de l'actuelle présidente de la Commission. Alors qu'en 2014, Jean-Claude Juncker bénéficie à la fois de sa stature d'homme d'État et d'une culture allemande comme française, ce n'est pas le cas du candidat du PPE en 2019. Son deuxième argument, qui porte sur l'équilibre institutionnel, est plus important encore : « Le système des *Spitzenkandidaten* s'adosse à une pratique démocratique parlementaire que ne connaît pas le système politique européen. » Les têtes de liste ont du sens dans une configuration bipartisane, dans laquelle les électeurs peuvent associer les différents candidats à des programmes précis. Or au niveau européen, la légitimité des *Spitzenkandidaten* n'émane pas de l'électorat, mais exclusivement de leur parti[98].

Si l'on considère ce qui s'est produit en 2019 sous un angle plus politique que constitutionnel, un autre élément entre en jeu, à savoir que la proposition de l'actuelle présidente de la Commission a été préparée et négociée par le président français, Emmanuel Macron, qui n'était pas encore président en 2014. Il ne sert à rien de s'interroger sur la position que cet Européen convaincu aurait adoptée à l'égard de Jean-Claude Juncker cette année-là – sans compter que la candidature du Luxembourgeois était assez consensuelle au sein du Parlement. En 2019 toutefois, on ne peut exclure que Macron, forgé par le caractère présidentiel français, n'ait pas pu ni voulu accepter tel quel le système des têtes de liste, quelles qu'aient été les qualifications du candidat du PPE. Cette question n'est pas seulement liée à la culture politique : elle touche, de façon très pragmatique, aux perspectives d'évolution de l'Union.

Dans ce contexte, la raison pour laquelle le Groupe des douze rejette l'institutionnalisation juridique du système de *Spitzenkandidaten* est intéressante. Elle découle directement du fait que le Groupe souhaite maintenir le caractère hybride du système politique. La structure de légitimité duale sous-tend également la nomination à la présidence de la Commission. En vertu de sa logique fédérale, l'Union ne peut tirer simultanément sa légitimité que de deux sources, d'une part des États membres, représentés au Conseil des ministres, de l'autre des citoyennes et des citoyens de l'Union, représentés au Parlement. C'est pourquoi le *Rapport* franco-allemand propose des modes d'action différenciés avec plusieurs options, afin que les deux organes puissent se rapprocher et trouver un équilibre dans la désignation de la tête de la Commission[99].

Lors de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, que nous avons déjà mentionnée, s'est imposée une des deux tendances que le *Rapport* nomme parmi les partisans de la remise en question du système hybride, et que l'on a décrite plus haut comme « plus d'Europe ». Elle souhaite transformer l'UE en une démocratie parlementaire évoluant vers un État fédéral. C'est précisément le précédent que créerait l'institutionnalisation juridique du système de *Spitzenkandidaten*, parce qu'elle pourrait être appréciée comme une première étape vers un État fédéral européen.

Depuis des années, les commentateurs mettent en garde contre cet ancrage. Il se fonde sur un « manque regrettable d'imagination »,

qui se refuse à comprendre l'innovation révolutionnaire concrétisée dans le système actuel de l'Union européenne. Il équivaudrait à revenir au vieux modèle de l'État souverain, situé à un échelon supérieur, à l'instar de ce qui a été inventé dans les traités de Westphalie de 1648. Or, l'histoire des trois siècles qui les ont suivis prouve que ce modèle étatique n'est pas en mesure de garantir la paix[100].

Le système hybride alliant trois régimes politiques est un précieux atout, peut-être même la pierre angulaire d'une paix pérenne en Europe. Il ne faudrait pas y renoncer à la légère, notamment parce que tous les États membres retrouvent des éléments qu'ils connaissent dans cette hybridité de régimes politiques. Nous avons déjà mentionné la vaste gamme de formes étatiques et de systèmes gouvernementaux au sein de l'Union (voir pp. 52-53) ainsi que l'importance particulière des deux États fondateurs, si différents, que sont la France et l'Allemagne (voir pp. 54-56). Le fait que le Groupe des douze ne s'engage pas dans la perspective fédérale met clairement en évidence la clairvoyance dont ont fait preuve les deux actrices politiques des ministères des Affaires étrangères d'Allemagne et de France, lorsqu'elles ont mandaté le rapport.

Les discussions sur l'évolution de l'Union révèlent souvent une tendance à transférer telles quelles la matrice et les expériences de son propre État au niveau supérieur de l'UE, ce qui est certes compréhensible, mais ne mène nulle part. Cette tendance ignore le fait que l'Union européenne se trouve dans un processus évolutif, dont il est impossible de définir la finalité. Le vaste éventail de modèles historiques et contemporains à l'échelon national n'a pas permis de garantir la paix, alors qu'elle représente l'objectif suprême de l'intégration européenne. En ce qui concerne le traité constitutionnel (qui n'a finalement pas été adopté), le juriste Manfred Stelzer décrit le cheminement de son élaboration comme un « processus de découverte de soi » de l'Union européenne, qui se poursuit, sans considération d'une éventuelle ratification par tous les États membres. Définir une finalité entraverait ce processus, voire y mettrait un terme. La seule finalité susceptible d'être définie à propos de l'évolution de l'Union européenne est la garantie de la paix, ainsi qu'elle est énoncée à l'article 3, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne : « L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. » Nous reparlerons de la tendance critiquée ici en fin de chapitre[101].

État de droit et démocratie

Nous avons déjà mentionné le danger que renferment les reculs des États membres en matière de respect de l'État de droit. Ces régressions sont régulièrement associées à un risque démocratique, car elles résultent de démarches qu'effectue le gouvernement légalement élu d'un État membre dans le dessein de concentrer l'exercice de la puissance publique entre les mains de l'exécutif. Les procédés varient d'un régime politique à l'autre. Il est possible d'affaiblir le pouvoir législatif de l'opposition en entreprenant des réformes ciblées du droit électoral. Le pouvoir judiciaire, lui, peut être modelé selon les vœux du gouvernement en modifiant le mode de désignation des juges et en arrêtant d'autres mesures restrictives. L'objectif de ces coups de griffe portés à l'État de droit est d'empêcher une fois pour toutes l'opposition d'arriver au pouvoir. Dans ce contexte, il va de soi que les droits fondamentaux entrant en jeu dans la vie démocratique, comme la liberté d'association et la liberté d'expression, sont régulièrement rognés à cet effet. Les attaques contre les médias libres font toujours partie des premières dispositions prises par les forces antidémocratiques. On peut observer ces pratiques dans de nombreux États du monde. Mais au sein de l'Union européenne, on a longtemps tenu ce type d'évolution pour impensable, jusqu'à ce que la Hongrie puis la Pologne s'y engouffrent. Certes, les élections de 2023 en Pologne montrent qu'il est possible de rectifier à nouveau le tir. Mais, simultanément ou presque, les élections en Slovaquie donnent lieu à une configuration dans laquelle des évolutions problématiques ne sont pas à exclure[102].

Les atteintes à l'État de droit touchent l'Union européenne dans son noyau existentiel, car, rappelons-le une fois encore, le droit

est l'élément fondamental de la cohésion européenne. Il est lié aux processus politiques dont il est issu et s'oriente sur les valeurs de la dignité humaine, de la liberté, de l'égalité et du respect des droits humains, conformément à l'article 2 du traité sur l'UE. La cohésion est protégée par la Cour de justice de l'UE, qui garantit l'interprétation uniforme du droit européen.

Une telle communauté nécessite de pouvoir se fier à l'État de droit et, en particulier, à son respect dans l'ensemble des États membres, ainsi que nous l'avons exposé dans le deuxième chapitre. Les citoyennes et les citoyens de l'Union doivent pouvoir avoir l'assurance que la source de légitimité de l'Union européenne émanant de la politique nationale repose aussi dans les autres pays membres sur les principes de la démocratie et de l'État de droit qui ont été convenus entre ces États. Ce n'est qu'en vertu de cette confiance qu'une confiance systémique dans la validité du droit peut émerger. Quand la plus haute juridiction d'un pays membre remet en question la primauté d'application du droit communautaire – ainsi que cela a été le cas au plus fort de la crise entre la Pologne et l'UE –, elle met en danger les fondements de l'Union[103].

Les possibilités de réaction de l'Union à ces atteintes sont de nature politique et juridique. Mais elles ne peuvent pas aller jusqu'à exclure un État membre qui enfreint massivement l'État de droit et d'autres valeurs fondamentales entérinées à l'article 2 du traité sur l'UE. En dernière instance, c'est à la Cour de justice de l'UE qu'incombe de prendre des sanctions juridiques. Nous présentons ci-dessous deux cas en guise d'exemple.

La Cour de justice de l'UE a dû statuer sur la question de savoir si l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, qu'un État membre réclame à un autre membre, doit être effectuée par ce dernier État lorsque le requérant a porté atteinte à la confiance mutuelle en s'en prenant à l'indépendance de la justice dans son pays. La Cour de justice de l'UE a nié l'obligation de mise en œuvre, suspendant ainsi l'obligation d'extradition, tout en précisant que ces exceptions ne s'appliquent que pour les instruments reposant sur la confiance mutuelle[104].

Le second exemple a trait au mécanisme de conditionnalité, créé par un règlement de l'UE fin 2020. Il permet à l'UE de suspendre des financements européens provenant de différents fonds quand l'État membre qui peut y avoir droit viole massivement les principes de l'État de droit et de la démocratie. Dans son appréciation, la Cour de justice de l'UE se réfère directement aux valeurs fondamentales de l'Union définies à l'article 2 du traité sur l'Union. Il s'agit de la première procédure, en l'espèce contre la Hongrie et la Pologne, dans laquelle la Commission s'appuie directement sur l'article 2. Dans le *Rapport* franco-allemand, le Groupe des douze propose diverses mesures pour renforcer les outils de l'Union visant à protéger l'État de droit[105].

Au demeurant, l'instrumentaire juridique ne suffit pas. Concernant la relation entre droit et politique dans ce domaine, nous conclurons par deux arguments qui sont interdépendants et complémentaires. Certains auteurs pensent que l'interprétation des valeurs générales ancrées à l'article 2 du traité sur l'UE pourrait être défendue plus efficacement par les tribunaux. Une première raison en est que les États membres sont libres de choisir leur forme de gouvernement, de sorte que la question de savoir si les valeurs fondamentales sont violées ou pas peut se poser très différemment dans la pratique. L'interprétation de ces valeurs tient régulièrement compte des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du Conseil de l'Europe ainsi que des rapports de sa Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite Commission de Venise[106].

D'autres observateurs et observatrices soulignent qu'il est nécessaire que le débat politique soutienne les outils juridiques. Puisque les atteintes à l'État de droit et à la démocratie de la part d'un pays membre portent préjudice à la confiance dans la validité du droit en général, la riposte à ces empiétements possède un caractère transnational. Les autres États membres – et leurs citoyennes et citoyens – ont un intérêt majeur à contrecarrer ces évolutions, ce qu'ils sont en droit d'attendre de leurs représentantes et représentants dans les organes politiques de l'UE. Or, cela requiert au préalable de s'intéresser aux événements politiques dans les autres

États membres, ainsi que nous l'avons expliqué (voir p. 35). Il est également indispensable d'exprimer la volonté politique de n'être pas prêt à accepter les atteintes aux fondements de l'UE. Les déclarations de volonté politique sont monnaie courante au Parlement européen. Mais une telle culture est également cruciale au sein des formations du Conseil des ministres et au Conseil européen. Elle devrait s'exprimer directement et ne pas s'apparenter à un « commentaire diplomatique » qui, au fond, constitue « un reliquat du droit international de souveraineté », que le droit européen a depuis longtemps rendu obsolète[107].

Populisme de droite et importance de la famille

Les évolutions problématiques semblables à celles que nous venons de décrire sont le fait de mouvements et de partis populistes de droite. Certains mouvements de la gauche populiste se distinguent certes aussi par leur hostilité à l'UE, mais, à l'inverse des mouvements de droite, ils n'exercent à ce jour aucune responsabilité gouvernementale au sein de l'UE[108].

Dans son *Rapport*, le Groupe des douze synthétise ce qui caractérise l'antieuropéanisme de la droite populiste. Celle-ci soutient que les citoyennes et les citoyens ne doivent plus être impliqués directement dans la formation de la volonté au sein de l'UE, car les conditions de la démocratie classique – par exemple un peuple homogène – ne sont pas réunies au niveau européen. La voie de légitimité des États membres via les parlements nationaux, les formations au Conseil et le Conseil européen suffisent. Cela signifie, pour la droite populiste, que l'Union doit devenir une organisation internationale et que ses compétences doivent être réduites, à tout le moins il ne faut plus les élargir. Les mouvements de la droite populiste contestent ainsi en dernière instance la raison d'être du Parlement européen[109].

Ces partis rejettent précisément ce que la fondation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier inaugure en 1951, à savoir le partage de souveraineté entre les États membres et les communautés européennes successives (CECA, CEE, CE, UE). Leur principal mot d'ordre est le « retour à la nation ».

Les critiques adressées au niveau supérieur d'une Fédération, telle que l'Union, sont compréhensibles en soi, car la question de la souveraineté y reste toujours en suspens et la négociation politique se trouve donc dans un processus nécessairement constant. Le transfert définitif d'une compétence à l'Union doit être inscrit dans les traités sur l'UE (voir p. 48 sq.). Il va sans dire que ce processus fait l'objet d'âpres luttes. En outre, il peut exister de bons arguments pour laisser la réglementation au niveau des membres. On ne peut pas, tant s'en faut, imputer toutes ces positions à une sensibilité d'extrême droite. Encore moins peut-on les appréhender d'emblée comme un populisme de droite. Au contraire, taxer une position d'antieuropéanisme de droite populiste requiert d'étudier les programmes politiques des mouvements en question[110].

Les communiqués des partis de la droite populiste s'articulent souvent autour de valeurs faisant appel à des termes ou à des notions tels que « chrétienté, famille et souveraineté nationale », déclinés en différentes versions, dont « Dieu, famille, patrie ». L'historien britannique Timothy Garton Ash explique que, en période de grands changements, les gens ont la nostalgie de vieilles certitudes comme l'Église, la nation ou la famille. Dans les programmes des mouvements eurosceptiques, le retour à la nation est une préoccupation centrale. Le repli sur la religion et le christianisme n'est pas le seul fait des partis populistes de droite, il est également présent dans les déclarations d'autres partis[111].

La famille, en revanche, constitue un concept intéressant et une pierre de touche dans la reconnaissance du populisme de droite. Elle se retrouve dans la totalité des programmes de cette mouvance, mais, curieusement, uniquement dans les leurs. Peu de termes font l'objet d'une perception individuelle aussi contrastée, voire contradictoire – de l'extrêmement positif à l'extrêmement négatif. Du côté positif, on trouve des sentiments tels que

la sollicitude, l'empathie, la sûreté, l'appartenance ou la sécurité. À l'autre bout de l'échelle figurent le paternalisme, l'intrusion ou l'exercice d'un pouvoir sur d'autres membres de la famille qu'on ne se permettrait jamais ou qui ne pourrait jamais être accepté à l'égard de personnes non apparentées – sans même parler de violence domestique ou d'autres formes de violence familiale.

Au-delà de la perception individuelle, on observe que les mouvements de la droite populiste gratifient la famille d'un sens politique et tissent notamment un lien relativement étroit entre famille et nation. Il vaut la peine ici de revenir encore une fois aux premiers temps de la formation de l'État-nation et à la signification de la nation que nous avons décrite au premier chapitre. À l'époque, l'élément décisif est le remplacement d'une identité émanant des origines, donc dirigée vers le passé, par une identité commune qui repose sur l'avenir commun à construire. Ce n'est plus une origine familiale ou relative à la communauté villageoise qui est partagée ; l'enjeu est désormais de bâtir une confiance commune dans le cadre d'une nation redéfinie. Cette confiance est la condition *sine qua non* pour partager le souci du bien commun avec des étrangers. Le lien fédérateur est désormais la loyauté envers la nation.

Depuis toujours cependant, l'idée de la nation porte en elle le risque de dégénérer en « chimère de l'unité nationale » et donc souvent en agressivité vis-à-vis de l'extérieur, ainsi qu'en témoignent les guerres ultérieures entre nations. Être prêt à partir au front est envisagé comme un test de loyauté envers sa nation. L'agressivité se tourne par conséquent aussi vers l'intérieur, dans la mesure où des individus ou des groupes entiers ne voulant ou ne pouvant pas prouver cette forme de loyauté, ou encore à propos desquels on insinue un refus, sont marginalisés et persécutés. Le fait que l'on recourt à des critères d'origine dans ce dessein, qui n'ont pourtant plus rien à faire dans un État-nation, révèle que le nationalisme exacerbé est un « corps étranger dans l'État-nation[112] ».

Lorsque la loyauté à l'État-nation est pervertie en chimère de l'unité nationale, l'orientation de la société rebascule de l'avenir vers le passé. Concernant la famille, l'abandon de l'origine familiale – qui a conduit en son temps aux côtés d'autres abandons à inventer le réceptacle de l'État-nation – passe aux oubliettes et, sous le signe de la chimère unitaire nationaliste, la famille est de nouveau érigée en lien fédérateur. Les commentateurs soulignent parfois que le culte familial dans les programmes de la droite populiste est une réaction de défense face aux revendications identitaires des minorités. Mais cela ne suffit pas à expliquer pourquoi la pierre de touche qu'est la famille se retrouve à la fois dans tous les programmes de la droite populiste et nulle part ailleurs.

La raison sociohistorique de ce phénomène, qui anticipe de loin les revendications identitaires actuelles des minorités, est l'affinité étroite entre la nation et la famille – ce qui explique d'ailleurs aussi le spectre extrêmement vaste des perceptions individuelles de la famille, des plus positives aux plus négatives. La nation aussi a toujours réuni les deux facettes en son sein ; elle est autant un outil de libération que de discipline, voire d'oppression. Parce que la revendication centrale des programmes de la droite populiste est toujours le « retour à la nation », elle porte en elle également le « retour à la famille »[113].

Comme nous l'avons décrit au deuxième chapitre, soulignons en outre que le basculement dans un nationalisme exacerbé ne peut se produire que lorsque le maintien de la distance, au sens de l'éthos sociétal, a échoué. Le nationalisme exacerbé ne peut voir le jour que si les individus se « fondent » en une unité et que, ce faisant, ils ne disposent plus de la distance nécessaire par rapport à leurs co-individus pour percevoir ces derniers comme des autres, avec leurs expériences et leurs intérêts différents. La question de savoir si les jugements négatifs sur la famille dans les perceptions individuelles s'expliquent aussi par un manque de distance peut rester en suspens, puisque nous nous concentrons ici sur les programmes politiques des mouvements populistes de droite et non sur des opinions personnelles.

Aspects géopolitiques et relations transatlantiques

Depuis plus d'une décennie, les États-Unis commencent à se détourner de l'Atlantique pour se concentrer progressivement sur la zone pacifique, en particulier sur les relations avec la Chine, qui aspire à devenir une puissance mondiale. Les quatre années de la présidence de Donald Trump ont encore plus détérioré les relations transatlantiques, et Joe Biden est souvent qualifié de « dernier transatlantiste », quelle que soit la personne qui lui succédera.

Compte tenu de la crise climatique, ces réorientations géopolitiques pourraient paraître accessoires. Or elles ne le sont pas, car la crise climatique requiert une action concertée de tous les États. La nécessité existentielle pour l'ensemble de la population mondiale d'endiguer le réchauffement climatique fait passer les relations Nord-Sud sur le devant de la scène. Les États développés sont les plus gros producteurs de CO2, et les États membres de l'Union européenne en font partie. Les États de l'hémisphère sud pointent instamment ce fait et les revendications légitimes des États autrefois colonisés donnent le sentiment, en particulier aux anciennes puissances coloniales du Nord, que le colonialisme fait aujourd'hui un retour en force, mais cette fois en sens inverse. La Chine tente de tirer parti du mécontentement du Sud. Les guerres en Ukraine et au Moyen-Orient ainsi que les nombreux coups d'État en Afrique peuvent élargir la lise d'incertitudes – qui reste loin d'être exhaustive.

Ce texte ne peut et ne veut pas répondre aux questions que nous venons de mentionner, même si l'Union européenne et ses États membres sont depuis longtemps confrontés aux défis qui en découlent. Néanmoins, une des relations mérite d'être abordée plus en détail, et ce en restant dans la perspective de la culture politique, à savoir les relations transatlantiques. Commençons par clarifier les termes. Par transatlantique, nous entendons dans ce qui suit les rapports entre les États-Unis et l'Europe. Le Canada, le Mexique et les pays d'Amérique du Sud connaissent d'autres contextes historiques et se différencient également les uns des autres à divers égards.

D'un côté, les débuts de la construction européenne sont influencés par les États-Unis. Dans ces premières années de la guerre froide, les États fondateurs se rangent sans ambiguïté dans le camp de l'alliance occidentale. De l'autre côté, les relations transatlantiques ont toujours été marquées par des tensions et des velléités d'autonomie de la part de l'Europe occidentale. Les réactions des États membres varient, conformément à leur expérience historique et à leur culture politique. C'est ce que révèle, à nouveau, la comparaison entre les deux États fondateurs que sont la France et l'Allemagne. Après la guerre, l'Allemagne, bien naturellement, a une faible conscience nationale tandis qu'elle est revivifiée en France. Au début de la construction européenne, l'Allemagne tend ainsi à se soumettre à l'hégémonie américaine. La France, pour sa part, adopte une stratégie de contre-pouvoir face aux États-Unis et promeut une politique de sécurité et de défense nationale et européenne[114].

Les expériences vécues sous la présidence de Donald Trump montrent à beaucoup d'Européennes et d'Européens une facette des États-Unis qu'ils auraient jugée impensable jusque-là. C'est pourquoi de nombreux commentateurs expriment leur espoir que Trump ne remporte pas une seconde fois les élections, et sont persuadés qu'éviter cette présidence permettrait de redynamiser les relations transatlantiques. Il s'agit pourtant là d'un espoir vain, ne serait-ce que parce que les États-Unis se sont déjà tournés vers le Pacifique, peu importe le ou la locataire de la Maison-Blanche.

Au-delà de cette évolution politique, il existe une différence transatlantique bien plus fondamentale, et ce depuis que l'Europe a colonisé l'Amérique du Nord. Elle porte sur une conception divergente de la nation, renforcée par l'intégration européenne, puisque l'adhésion à l'Union change considérablement le rôle de la nation dans les États membres.

Le cœur de cette différence réside dans la religion, une évolution qui remonte au XVII[e] siècle. La vision de la nation américaine est forgée par les Pères pèlerins puritains et d'autres communautés

religieuses qui s'affranchissent du système des traités de Westphalie de 1648 en quittant l'Europe. Ces traités ont mis fin à la guerre de Trente Ans, subordonnant la religion à un ordre étatique. Leur ordre s'impose sur l'ensemble du continent. Les puritains, comme d'autres communautés religieuses, s'y refusent et décident donc d'émigrer dans les colonies américaines pour y créer un ordre inverse, qui s'est maintenu jusqu'à aujourd'hui. Ainsi qu'en témoigne le serment d'allégeance à la bannière étoilée dans les écoles, les États-Unis se définissent comme une *nation under God* – pour ne nommer que l'un des nombreux éléments qui charpentent le lien de la nation américaine à la religion[115].

C'est avant tout l'idée d'un peuple élu de Dieu qui s'enracine dans les nombreuses communautés religieuses et, ce faisant, dans la nation. Elle s'exprime dans le fait qu'un très grand nombre d'Étasuniennes et d'Étasuniens ont une perception très particulière de l'intérêt national de leur pays, qu'ils estiment incomparable à ceux des autres États. C'est la raison principale pour laquelle ce pays s'abstient de rallier toute institution de justice pénale internationale ou encore les commissions internationales chargées de juger les plaintes pour violation des droits humains entérinés dans les traités internationaux. Les citoyens américains ne peuvent répondre de leurs actes que devant des institutions américaines, car toute autre procédure serait un signe de renonciation à leur souveraineté. Pour le dire en termes quelque peu caricaturaux : comment peut-on même formuler la pensée de renoncer à la souveraineté, quand elle sous-tend l'idée que Dieu renonce à la souveraineté ? Telle qu'elle se définit, la nation américaine n'a jamais prévu de céder une once de sa souveraineté. Et la devise *America first* est bien plus ancienne que la présidence de Trump, même si c'est bien lui qui l'a exploitée pour la première fois dans les médias[116].

Le fondement de la construction européenne réside dans le partage de souveraineté entre les États membres et l'Union européenne. Bien que les États-Unis aient toujours promu l'intégration européenne en sa qualité de tête de pont contre l'Est, surtout pendant la guerre froide, la différence en matière de conception de la nation affleure de temps à autre dans les prises de position américaines. Nul besoin d'aller aussi loin que le proverbial « *Fuck the EU!* » d'une diplomate américaine, qui est ensuite devenue secrétaire d'État adjointe des États-Unis (jusqu'en février 2024). La tout aussi célèbre boutade d'Henry Kissinger demandant le numéro de téléphone de l'Union européenne va dans le même sens : une entité comme l'UE ne peut tout bonnement pas être prise au sérieux. Nous reparlerons dans le cinquième chapitre des positions sur la renonciation à la souveraineté et au partage de souveraineté, qui va bien plus loin encore, entre l'Union européenne et ses États membres. Elle forme la base de la construction européenne et, par conséquent aussi, de la culture politique au sein de l'UE.

Tous les chefs d'État et de gouvernement du continent européen, qu'ils fassent partie ou non de l'UE, sont invités aux réunions de la Communauté politique européenne (CPE), initiée par le président Macron. Le seul critère de participation est géographique : il faut que le pays se trouve en Europe. Il n'est guère surprenant que cette création vienne de France. Depuis la Révolution, c'est elle qui défend le plus clairement les acquis de la laïcité, c'est-à-dire la subordination de la religion à l'ordre étatique. Même si les racines de cette position ne sont plus depuis longtemps à l'esprit de tout le monde, elles peuvent en partie expliquer son opposition constante aux États-Unis. Dans le *Rapport* franco-allemand, le Groupe des douze décrit l'Union comme un modèle à quatre cercles concentriques, dans lequel la Communauté politique européenne figure comme le cercle le plus extérieur[117].

La distance comme condition de l'entente politique III

Nous allons maintenant évoquer la distance et son rôle comme condition de l'entente politique pour la troisième fois. À la fin du deuxième chapitre, nous l'avons abordée sous l'angle des individus puis, à la fin du troisième chapitre, des États membres. Ces deux visions de la distance ont ceci de commun qu'elles forment la condition pour éviter une « fusion » et pour percevoir l'altérité

de l'autre dans le dessein de permettre une entente. À la fin de ce quatrième chapitre, qui porte sur l'évolution de l'Union européenne, il nous faut aborder un autre aspect encore, précisément celui de la distance par rapport au système politique de son État d'origine.

L'UE est un système politique hybride, associant trois régimes politiques (le système présidentiel, la démocratie parlementaire et le système directorial) qui se retrouvent peu ou prou dans les différents organes. Nous avons déjà exposé que cette conjugaison constitue un atout précieux auquel il ne faut pas renoncer à la légère. Dans cette relation hybride, les États membres identifient de manière très différente des éléments de leur propre structure politique[118].

Nous traiterons de la manière dont l'Europe de l'Ouest perçoit les États membres de l'Est dans le cinquième chapitre. Dans son étude déjà mentionnée sur cette question, Norbert Mappes-Niediek analyse aussi les différences entre les États membres de l'Ouest. Toutefois, il esquisse de façon relativement sommaire la perception de soi des citoyennes et citoyens de cette région de l'Europe, de même que leurs diverses visions de l'UE. La Grande-Bretagne aurait toujours considéré son adhésion comme une décision purement économique et sans effets sur son identité, à l'image de son adhésion au Commonwealth. Le Brexit aurait clairement établi qu'il en serait toujours ainsi. Les Pays-Bas verraient l'UE comme une sorte d'organe administratif ou de commission que les citoyennes et les citoyens auraient institué pour améliorer leur sort. Cette conception est issue de leur histoire nationale. Les marchands auraient toujours considéré également l'État néerlandais comme une commission ou un organe administratif voué à réglementer les choses nécessaires à leur activité économique. L'Autriche envisagerait souvent l'UE en termes de réunification européenne. Dans le « ré » transparaîtrait le lien avec l'Empire multiethnique disparu en 1918. D'autres nations, telles que l'Espagne, la Suède ou l'Italie, auraient des visions de l'Union européenne, qui varient en fonction de leur histoire. Et il n'en irait pas autrement en Europe de l'Est[119].

Si l'on compare une fois de plus la France et l'Allemagne, leurs différences ne pourraient pas être plus grandes, poursuit l'auteur. En Allemagne, la métaphore de la convergence[120] européenne dans l'UE serait très populaire. On y reconnaîtrait clairement le reflet de son passé, puisque l'Allemagne est elle-même issue de la réunion de nombreux petits États au XIX^e^ siècle. L'Allemagne inclinerait à penser que ce sont les institutions qui font tenir l'UE, et c'est pour cette raison qu'elle pourrait un jour devenir un État fédéral, comme l'Allemagne l'était devenue. Pour la France, en revanche, l'UE serait une idée, et la manière dont les institutions sont organisées serait relativement accessoire, car la forme de l'Union européenne change, mais l'idée reste. Cette vision émanerait, elle aussi, du passé du pays : jusqu'à l'actuelle V^e^ République, la France s'est toujours fondée sur des idées et des valeurs et non sur une structure institutionnelle qui peut se remodeler à chaque nouvelle république[121].

La présentation des différences dans la manière dont les États membres perçoivent l'Union, telle que Mappes-Niediek l'expose, peut paraître quelque peu simpliste. Pourtant elle contient beaucoup d'éléments pertinents. En forçant le trait, on pourrait dire à propos des deux États fondateurs que l'Allemagne souhaiterait faire de l'UE une grande Allemagne, tandis que la France préférait qu'elle devienne une grande France[122].

Dans le débat sur l'évolution future de l'Union européenne, il est indispensable de prendre de la distance par rapport au système politique de son propre pays, et de la conserver. Cette distance ne peut s'acquérir qu'en s'intéressant aux systèmes politiques des autres États membres qui possèdent d'autres racines historiques. On discerne un parallèle avec les aspects précédemment décrits de la distance impérative : ici aussi, la première condition est de percevoir et d'accepter les dissemblances des divers systèmes politiques des membres.

Ce sont les principes de la démocratie et de l'État de droit, insérés dans les valeurs de la dignité humaine, de la liberté, de l'égalité et du respect des droits humains, qui forgent le lien entre les

États membres. Mais la démocratie peut être mise en œuvre différemment en fonction du développement historique, et l'État de droit peut, lui aussi, ainsi que nous l'avons vu pour l'Allemagne et la France, être diversement défini. Quand les conceptions divergent trop, la mission de s'entendre sur le plus petit dénominateur commun incombe souvent à la Cour de justice de l'UE. Certes, les pays membres ne prennent que lentement conscience que l'Union européenne est quelque chose d'inédit, une innovation sans précédent ni modèle dans le monde ; toutefois l'idée se répand. Le caractère révolutionnaire de cette innovation réside dans la conviction qu'il ne faut pas répéter les erreurs qui, lors de la formation des États-nations, ont conduit presque inexorablement à faire usage de violence à l'extérieur comme à l'intérieur des frontières[123].

Il est donc également nécessaire de corriger ce que nous avions schématiquement nommé « plus d'Europe » et « moins d'Europe », c'est-à-dire les deux tendances qui, pour le *Rapport* franco-allemand, s'écartent du système politique hybride (voir pp. 69-70). L'une de ces tendances, qui veut réduire l'Union à une organisation internationale, souhaite indubitablement moins d'Europe, comme nous l'avons déjà exposé (voir pp. 74-75). Mais la tendance inverse, qui souhaite que l'UE évolue vers un État fédéral ne peut pas être qualifiée de « plus d'Europe », contrairement à ce que nous avons provisoirement laissé entendre plus haut. Les personnes qui promeuvent l'idée d'un État fédéral ramènent l'Union sur l'axe bipolaire de la Confédération d'États *versus* État fédéral. Or, la communauté à laquelle l'intégration européenne donne lieu a quitté cet axe depuis longtemps – si elle ne s'est pas dès le départ développée en dehors. Un État fédéral requiert diverses bases, notamment un État et un peuple. Aucun des deux ne constitue le fondement de l'Union européenne, et ce pour de bonnes raisons. À l'heure actuelle, la qualité d'État est en tout état de cause réservée aux États membres (voir p. 13). Il n'existe pas de peuple européen, et il n'en existera pas (voir pp. 33-34). L'Union a besoin non pas d'un modèle fédéral, mais de la structure polycentrique qui s'est formée au fil de la construction européenne, et ce pour de tout aussi bonnes raisons[124].

Un « plus d'Europe » implique de développer minutieusement cette communauté transnationale d'un genre nouveau, qui ne s'est appuyée sur aucun modèle. Son évolution ne peut donc pas se calquer sur quelque chose qui aurait fait l'objet d'une élaboration théorique antérieure. Elle découle de la pratique politique, telle qu'elle doit se vivre au quotidien et, avant tout, telle qu'elle résulte des défis que l'Union et ses États membres doivent relever.

Le seul schéma préexistant que le développement de l'Union suit constamment pourrait résider dans le dualisme de la légitimité démocratique. L'Union européenne tire sa légitimité, d'une part, du consentement des États membres et, de l'autre, de celui des citoyennes et des citoyens de l'Union. Si l'on peut s'exprimer ainsi, la nécessité du consentement des individus (par le truchement du Parlement européen directement élu) tient les États membres en respect. Et inversement, la nécessité du consentement des États membres au Conseil européen et dans les formations du Conseil des ministres empêche que l'UE évolue vers un État fédéral et donc que ses membres se transforment en sous-entités dont la souveraineté serait grandement restreinte. Ce processus remettrait en cause le partage de souveraineté qui forme le socle de la construction européenne depuis la fondation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. C'est aussi le partage de souveraineté qui légitime la nécessité pour l'Europe d'emprunter son propre chemin, indépendamment des relations transatlantiques.

5. Culture politique

Dans ce dernier chapitre, nous revenons sur divers aspects qui permettent de mieux comprendre la culture politique au sein de l'Union européenne. Ainsi que nous l'avons expliqué dans l'introduction de cet ouvrage, cette culture repose sur les cultures politiques extrêmement hétéroclites des États membres. Ils se réfèrent les uns aux autres dans leurs pratiques politiques et, ce faisant, s'influencent mutuellement. Ce processus ne mène pas à une uniformisation ; identifier les différences peut, en revanche, les aider à clarifier ce qui forge leur propre culture politique.

Dans les pages qui suivent, nous nous intéresserons aux passerelles qui relient les multiples traditions des États membres. Il faut encore une fois mentionner les valeurs fondamentales que tous ont ratifiées à l'article 2 sur l'UE. Elles forment le terreau sur lequel la culture politique croît. Dans l'introduction, nous avons défini la culture politique, d'une part comme une question englobant les institutions et, d'autre part, comme la manière dont les individus se comportent à leur égard et interagissent avec elles. Après les réflexions formulées dans les chapitres précédents, nous pouvons approfondir quelque peu cette analyse et la réinscrire dans un concept de culture plus large.

Il n'existe pas de culture européenne en tant que telle. On parle de culture des différents États, en les regroupant, par exemple, d'un point de vue géographique en grands ensembles tels que la culture méditerranéenne ou la culture d'Europe centrale ou, sur le plan historique, en évoquant la culture européenne médiévale ou celle de l'Époque moderne. Nous avons aussi déjà mentionné l'objectif énoncé dans les traités européens de préserver et de promouvoir la richesse de la diversité culturelle (voir pp. 50-51)[125].

Néanmoins, pour peu qu'on se limite au champ de la culture politique, il devient possible de parler de culture européenne. Si l'on ramène la culture à l'identité – la culture n'en composant qu'une

partie –, la raison de cette restriction au politique se fait jour. Il ne peut pas y avoir d'identité culturelle paneuropéenne. Nous avons exposé au premier chapitre pourquoi et comment l'État et la nation se sont unis en un État-nation (voir p. 16 sq.) Ce processus historique se répète dans le cadre de l'intégration européenne, mais avec une ambition bien plus grande, puisque l'identité politique découle de la forme d'organisation politique européenne. Si l'on rapporte la culture à cette identité, cela signifie que seule une culture politique paneuropéenne peut émerger – et non une culture générale européenne.

L'échec du traité établissant une Constitution pour l'Europe s'explique aussi par le fait que ce document longuement mûri tentait de créer une identité paneuropéenne, alors même que le projet ne mentionnait que l'identité nationale, et non une quelconque identité européenne. Le traité de Lisbonne tire les leçons de cet échec. On renonce à y citer les trois symboles susceptibles de suggérer une analogie avec des emblèmes nationaux, en l'occurrence le drapeau, l'hymne de l'Union et la célébration de la Journée de l'Europe[126].

Le nouveau rôle de la nation

L'intégration européenne ne rend pas la nation superflue, bien au contraire. Parce que l'Union européenne ne peut pas devenir une nation, et ne le souhaite d'ailleurs pas, elle doit compter sur le fait que les États membres offrent à leurs citoyennes et à leurs citoyens une chose qu'elle n'est pas en mesure de leur proposer. Nous pensons ici à la première socialisation politique, c'est-à-dire l'expérimentation de l'appartenance politique.

Dans la plupart des cas, les individus font cette expérience dans leur pays d'origine ou, en cas d'émigration, dans un État membre de l'UE dans lequel ils vivent. Les États membres puisent dans leur qualité de nation les forces de cohésion (*Bindungskräfte*) qui, seules, permettent cette expérience. Historiquement, ces forces remontent à l'union de l'État et de la nation en un État-nation, notamment en Europe de l'Ouest, ainsi que nous l'avons expliqué (voir p. 16 sq.) À l'article 4 du traité sur l'UE, l'Union s'engage à respecter l'identité nationale des pays membres, pour préciser immédiatement qu'elle entend par cela l'identité « inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. » Concernant l'identité nationale, l'UE attend de ses membres non seulement ces forces de cohésion, mais aussi des processus politiques qui doivent satisfaire aux exigences de l'Union en matière d'État de droit. Comme nous l'avons exposé au premier chapitre, la nation est donc également le facteur central dans la source indirecte (c'est-à-dire nationale) de la structure de légitimité duale (voir pp. 26-27)[127].

Étant donné que, du point de vue démocratique, l'UE s'appuie via cette double structure également sur l'identité nationale, il convient d'évoquer ici à nouveau la confiance en la règle à l'œuvre dans la genèse de l'État-nation (voir pp. 43-44). Le processus d'antan se répète dans la construction européenne, mais avec une tout autre ambition. Dans la formation de l'État-nation, l'identité résultant du passé et axée sur les origines est remplacée par une identité tournée vers un avenir à bâtir collectivement.

Ce virage dans l'orientation temporelle joue un rôle déterminant dans la formation de l'État-nation. La confiance en la règle ne signifie plus se fier aux règles prescrites antérieurement par une autorité quelconque, comme c'était le cas auparavant. Il s'agit désormais de placer sa confiance dans la possibilité d'élaborer collégialement des règles avec des concitoyens d'origines différentes, afin de pouvoir relever les défis de l'avenir. Par conséquent, ce n'est pas uniquement le cadre de la nation qui permet que naisse une confiance en la règle, mais également le renversement de perspective chronologique[128].

Certes, l'intégration européenne laisse la nation au niveau des États membres de l'UE. Mais l'inversion de perspective temporelle, qui s'est produite à l'époque et a constitué la véritable base de tous les processus de négociation démocratiques, perdure, et elle constitue même un élément central de la construction européenne. La

confiance placée dans la négociation de règles visant à résoudre les défis du présent et du futur s'étend aujourd'hui à tous les États membres de l'Union et, ce faisant, à l'intégralité de ses citoyennes et citoyens. L'ambition excède donc de loin le cadre de la nation.

Le *Rapport* franco-allemand du Groupe des douze propose un modèle à quatre cercles concentriques pour envisager l'avenir de l'Union européenne. Le cercle restreint, plus étroit que l'actuelle Union, comprend les États s'engageant dans une intégration plus poussée. Cette différenciation interne est d'ores et déjà prévue dans les traités sur l'UE et se concrétise, par exemple, dans l'Union monétaire ou dans les accords de Schengen. Le deuxième cercle correspond à celui des États membres, il est donc identique à l'actuelle Union européenne. Un troisième cercle permet une différenciation externe et la participation de membres associés au marché unique. Le quatrième, enfin, se compose de la Communauté politique européenne (CPE) déjà mentionnée (voir p. 81) et engloberait des États européens non contraints d'adopter le droit européen, mais qui souhaitent nouer une coopération politique avec l'UE.

Le *Rapport* insiste sur la flexibilité qui doit sous-tendre la différenciation avec les deux cercles extérieurs. Il cite également la possibilité pour un État membre de privilégier un jour un statut moins intégré et donc de passer à un statut de membre associé, voire à une simple participation à la CPE. Le Brexit prouve que beaucoup moins de choses qu'on ne le pensait sont gravées dans le marbre européen. En proposant ce type de pistes pour l'avenir, le *Rapport* envisage des évolutions qui rappellent le renversement de perspective temporelle dans la formation des États-nations[129].

Concernant le nouveau rôle de la nation sous l'effet de l'adhésion à l'Union européenne, il faut aussi prendre en compte les différences entre les États membres. Nous avons déjà évoqué les distinctions entre l'ouest et l'est de l'Europe dans l'émergence des États (voir pp. 18-21). Elles impactent également la voie qu'empruntent les États membres d'Europe centrale et orientale pour endosser leur nouveau rôle de nation dans le cadre de l'intégration européenne.

L'étude déjà mentionnée de Norbert Mappes-Niediek sur le sujet fait ressortir une conception différente de l'appartenance à la nation parmi la population. Pour schématiser, le sentiment national se fonde sur le voisinage à l'Ouest, et sur la famille à l'Est. Précisons d'emblée que le concept de famille employé par l'auteur ne recoupe pas celui que nous avons analysé à propos des courants antieuropéens de la droite populiste (voir pp. 75-76). Un voisinage fonctionne sur la base de règles convenues, les institutions réglant les conflits éventuels. Une famille, en revanche, n'a pas besoin d'un ensemble de règles explicites, et ce ne sont pas les institutions mais les personnes détenant l'autorité qui tranchent les litiges. Cette présentation quelque peu caricaturale, toutefois étayée dans son ouvrage à l'aide de maints exemples, montre la voie qu'empruntent les États membres d'Europe de l'Est pour se diriger lentement vers le nouveau rôle de la nation. Elle diffère de celle prise depuis le milieu du siècle dernier par les pays de l'Ouest[130].

Cette acception dissemblable de la nation tient à la relation elle aussi dissemblable entre l'État et la nation, déjà évoquée (voir pp. 62-63. Les nations occidentales ont besoin d'une communauté étatique pour exister. Celles d'Europe centrale et orientale existent aussi sans État, puisque, des siècles durant, l'État et la nation ont été perçus comme deux choses distinctes.

Le nouveau rôle de la nation dans le cadre de l'intégration européenne dépend étroitement de la structure de légitimité duale, qui caractérise la dimension démocratique de l'Union européenne. La source de légitimité directe permet aux citoyennes et aux citoyens de l'Union d'exercer une influence via le Parlement européen. En de nombreux domaines, celui-ci partage sa compétence avec des organes intergouvernementaux, qui puisent leur légitimité dans la politique des divers États de l'UE. Pour le politiste Hans-Jürgen Bieling, le mode de décision au sein de ces instances représente un goulot d'étranglement intergouvernemental qui limite la portée et la créativité de l'Union européenne[131].

L'Union est tributaire de la source de légitimité démocratique issue des États membres, tout autant que de la source directe émanant

de la citoyenneté européenne. Elle doit en effet puiser dans le nouveau rôle de la nation ce dont elle ne dispose pas, puisqu'elle ne possède pas les forces de cohésion d'une nation. On déplore souvent que les ministres ou les chefs d'État et de gouvernement se défaussent sur l'Union des mauvaises nouvelles tandis qu'ils s'approprient les bonnes comme des succès nationaux en attribuant les résultats positifs à leur influence, alors qu'ils devraient être imputés à l'Union. Ce comportement n'est toutefois pas totalement illogique si l'on prend en considération que les actrices et les acteurs politiques tirent leur légitimité de la politique nationale et doivent donc commencer par interpréter l'intérêt général de l'Union comme un intérêt national, s'ils veulent le faire accepter. Et cette acceptation est, au bout du compte, dans l'intérêt de l'Union[132].

Dans ses pratiques institutionnelles, l'UE dépend avant tout des autorités nationales, parce que l'exécution du droit européen incombe aux membres. Ce sont les pouvoirs publics nationaux et les juridictions nationales qui sont en contact avec les citoyennes et citoyens et mettent en œuvre ce droit – le cas échéant en recourant à leur monopole de la violence, un fait déterminant dans le nouveau rôle de la nation découlant de l'intégration européenne. Car c'est également à ces tribunaux et autorités que les citoyennes et citoyens ont affaire dans la mise en œuvre du droit national, de sorte qu'ils se fient (ou pas) tout autant à ces instances quand elles appliquent le droit communautaire. Elles connaissent parfaitement la situation nationale et la mentalité de la population. En agissant simultanément aussi à l'échelon européen, elles familiarisent les citoyennes et les citoyens avec le droit de l'Union. C'est pourquoi, les considérant sous l'angle des États membres, Ingolf Pernice les qualifie de charnières vers l'Europe[133].

De la nation à la citoyenneté de l'Union

Après avoir parlé de la première socialisation politique, qui se déroule la plupart du temps dans l'État d'origine ou dans un État membre en cas d'émigration, nous allons maintenant aborder la deuxième socialisation, initiée par la citoyenneté européenne. Dans le troisième chapitre consacré aux pratiques institutionnelles, nous avons évoqué l'importance de cette citoyenneté. Nous nous intéresserons ici à un autre aspect qui fait en quelque sorte des citoyennes et citoyens européens des légataires de la nation, et donc d'une partie au moins de ce qu'elle perd dans l'intégration européenne.

Parler de perte soulève immédiatement des doutes quant à la terminologie choisie. Le partage de souveraineté entre l'État et l'Union ne saurait être assimilé à une perte. À l'inverse, il ouvre à l'État membre une possibilité d'influencer et de résoudre des défis auxquels il ne peut s'attaquer qu'à l'échelle européenne, parce qu'il n'est pas en mesure de le faire seul[134].

Cependant, la description en termes d'héritage n'est pas totalement inepte. Le transfert de souveraineté s'effectue entre les instances des deux échelons, et le citoyen ou la citoyenne n'y participe qu'en dotant de légitimité les acteurs des instances, au moyen d'élections aux deux niveaux, voire de référendums à l'échelle nationale. Lorsque la souveraineté est définitivement transférée, les Européennes et les Européens font alors office de chaînon entre les deux niveaux, puisque la citoyenneté européenne a la même valeur que la citoyenneté nationale. Ce processus pourvoit l'individu d'un statut que certains commentateurs qualifient de statut partagé de citoyen. D'autres parlent d'une identité plurielle, ou encore de « citoyen partagé ». Il s'y exprime à nouveau les deux sources de la structure de légitimité duale, qui font de l'Union européenne une communauté reposant sur deux piliers, les États membres et les citoyens européens[135].

Dans le premier chapitre, nous avons fait appel à un triangle pour décrire la relation entre l'Union, les États membres et les citoyens européens. Nous pouvons reprendre ici cette image, car elle illustre le rôle des citoyennes et des citoyens de l'Union. Les fils de l'identification à l'État membre, d'un côté, et à l'Union, de l'autre, ne convergent réellement que dans l'individu qui, seul, peut les tisser ensemble.

Tous les citoyens et citoyennes de l'Union n'en sont pas conscients, loin de là. Les individus choisissent eux-mêmes le niveau qu'ils privilégient ou si les deux sont équivalents à leurs yeux. Ils peuvent parfaitement se considérer comme faisant avant tout partie de l'État membre ou d'une plus petite communauté au sein de l'État-nation. L'orientation sur l'éthos sociétal reste possible dans ces petites entités géographiques, souhaitable même d'ailleurs, car c'est bien cet éthos qui permet le débat démocratique ouvert (voir pp. 30-32).

Pour beaucoup d'Européennes et d'Européens, ne pas devoir se limiter à leur pays d'origine est toutefois libérateur. Ils jugent positivement le fait que l'Union européenne « dompte [...] leur État natal et le [fasse tomber] de son trône d'intangibilité et d'inexorabilité ». Ils ont besoin du cadre ouvert d'une identification plus vaste, reposant sur des frontières ouvertes. Ils mettent ainsi l'éthos sociétal en pratique dans cette dimension géographique étendue ; l'éthos communautaire ne peut pas s'épanouir au niveau européen, puisque l'Union européenne ne peut pas devenir une nation[136].

Même si les Européennes et les Européens apprécient cette ouverture en premier lieu comme « citoyens de marché », ils endossent cependant une fonction de citoyennes et de citoyens politiques, étant donné que les deux rôles se révèlent être les deux faces d'une même médaille (voir pp. 36-38). La citoyenneté de l'Union devient donc le socle d'un espace public européen qui se forme lentement, car ce sont les individus proeuropéens qui font la jonction entre les deux niveaux.

Cela explique pourquoi la notion d'héritage n'est pas si inepte. Ce processus partage aussi les forces de cohésion de la nation avec l'Union, qui y recourt, parce qu'elle n'en dispose pas. Mais, à l'inverse de la souveraineté, le partage ne s'effectue pas entre l'État membre et l'Union, mais entre la nation membre et les citoyennes et citoyens européens. Il se produit donc sur le côté du triangle qui relie l'État à la citoyenneté européenne, tandis que le partage de la souveraineté se produit, lui, sur le second côté, partant de l'État membre.

Les forces de cohésion de la nation sont en fin de compte politiques, elles procurent une identité politique aux individus. Lorsque l'Union européenne fait intervenir ces forces de cohésion dans la marche de l'Europe, une identité européenne se juxtapose à l'identité politique nationale. Ce ne sont pas des accords institutionnels qui déplacent les forces de cohésion, mais uniquement les individus. C'est pourquoi ce sont les citoyennes et les citoyens européens qui emportent avec eux les forces de cohésion de la nation au niveau européen grâce à l'élaboration d'une identité politique européenne et qui deviennent ainsi, au sens figuré, les légataires de la nation[137].

En prolongeant cette idée, on peut convoquer une réflexion d'Ulrich K. Preuß, qui se demande si le concept de l'individualisation ne se prêterait pas mieux que celui de l'identité pour appréhender l'identité plurielle aux deux niveaux[138].

Étant donné que les forces de cohésion de la nation ne peuvent être transférées à l'Union que par ses citoyennes et citoyens, cette réflexion s'inscrit dans une évolution historique. Une fois de plus, il est possible de mettre en perspective la formation des États-nations, déclenchée par la Révolution française, et l'intégration européenne. À l'époque déjà, la transformation se fonde sur l'individualisation, en ce que les gens ont désormais la possibilité de se départir de leur origine prédéterminée (voir pp. 15-16). Sous l'angle de l'individualisation, la citoyenneté de l'Union peut s'envisager comme la possibilité de s'affranchir de son État d'origine, sans pour autant perdre l'appartenance politique à cet État, désormais membre de l'UE. L'individualisation de la Révolution française représente donc en quelque sorte la première étape, suivie, deux siècles plus tard, d'une seconde étape d'individualisation. Ou, si l'on fait appel aux modifications conceptuelles de l'être humain (voir pp. 39-42), on peut établir un parallèle entre 1789 et 1992, l'année de l'introduction de la citoyenneté européenne par le traité de Maastricht, même si ce n'est qu'au fil des ans qu'elle a acquis l'importance qu'on lui connaît aujourd'hui[139].

Dans ce contexte, une autre spécificité culturelle de l'Europe revêt aussi une importance politique, à savoir la diversité linguistique.

Personne ne contestera qu'elle joue un rôle central dans la culture européenne, qui a déjà aussi été appelée culture de la traduction ; elle est considérée comme un signe de la diversité de ce continent. Mais on oublie souvent que la diversité linguistique est également cruciale pour la culture politique de l'Europe, même si l'hégémonie de l'anglais au sein de l'Union européenne contribue à évincer d'autres langues. Des règles claires de traduction empêchent pour partie ces infléchissements dans le fonctionnement de l'UE, et il reste à espérer que la diversité linguistique sera elle aussi préservée. Dans le champ scientifique et les rapports ou articles relatifs à l'intégration européenne, l'éviction linguistique est toutefois patente. En ce domaine, on ne peut exclure que la domination de l'anglais conduise à un rétrécissement des structures de pensée et entrave ainsi notamment la perception de cultures politiques différentes au-delà des frontières des États membres[140].

À la fin du quatrième chapitre, nous avons souligné que la culture politique européenne peinait à se diffuser. Nous l'avons expliqué par le fait que sa propagation ne s'effectue que par l'intermédiaire de l'individu intéressé par ces questions. La suprématie de l'anglais constitue bien évidemment un obstacle supplémentaire. La perception de la culture politique est une affaire éminemment personnelle et se produit d'abord au sein de l'État membre et dans la langue qui y est utilisée. Une sensibilité minimale pour la langue d'un autre pays membre est requise pour que cette perception dépasse les frontières de l'État membre. On ne saurait sous-estimer le nivellement de cette perception sous l'effet de la domination de l'anglais[141].

Partage de pouvoir et concordance

Parce que, dans l'Union européenne, tant de voix différentes se mêlent à la discussion, cette communauté unique au monde possède une structure polycentrique (voir pp. 83-85). Le respect de l'équilibre institutionnel joue ici un rôle capital, ainsi que le corrobore constamment la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE[142].

Les débats à ce sujet existent depuis la fondation de la CECA. L'Allemagne mise sur un Parlement fort, tandis que les petits États estiment que leurs intérêts sont mieux représentés au Conseil des ministres. Nous avons déjà exposé que la séparation des pouvoirs au sein de l'Union n'est pas identique en tous points à celle des États membres (voir p. 67). À cela s'ajoute que ces derniers mettent en œuvre le principe de la séparation des pouvoirs de façon très contrastée[143].

En définitive, le partage de pouvoir constitue un pivot de l'Union. Le partage de souveraineté comme principe d'une fédération sous-tend déjà l'idée de la séparation des pouvoirs. Les divers organes doivent toujours se rapprocher les uns des autres, raison pour laquelle on parle de démocratie de la concordance à propos de l'Union. Les modèles de concordance s'opposent à l'idée de modèles de concurrence – ce qui est aussi au fond une question de culture politique. Ces derniers reposent sur la confrontation de concepts concurrents, à propos desquels une majorité décide de celui qui l'emporte. À l'inverse, les modèles de concordance veulent éviter des décisions majoritaires exclusives et misent sur la recherche consensuelle de larges compromis. Dans une communauté telle que l'Union, il faut concilier tellement de structures et d'opinions variées qu'un modèle de concurrence pur conduirait inéluctablement à la paralysie[144].

Mais la culture politique est aussi une question de style de décision. Dans le style de décision concordant, en usage dans l'Union, les individus jouent un rôle important en tant qu'acteurs politiques. Ceux qui ne connaissent que la méthode du « tout ou rien » ne conviennent pas aux structures concordantes et, quand ils s'investissent malgré tout dans ces structures avec cette démarche, ils ne parviennent généralement pas à grand-chose, se positionnent à la marge ou finissent par échouer.

C'est pourquoi seules des « personnalités capables de consensus et de conciliation » peuvent entrer en ligne de compte pour occuper des postes à responsabilités au sein de l'UE. Elles doivent faire preuve d'un sens de la collégialité qui consiste à se faire une idée

des intérêts politiques et nationaux contradictoires des autres acteurs, en vue d'évaluer la base d'un possible rapprochement. Ce fonctionnement rappelle l'importance fondamentale de la distance comme condition de l'entente politique (voir pp. 42-44)[145].

La plupart des actrices et des acteurs au sein des organes de l'UE sont issus d'élections relevant de l'une ou l'autre des deux voies de la structure de légitimité duale. Les membres de la Commission sont proposés par les États membres. Le Parlement peut se prononcer sur leur aptitude, mais le choix des candidates et des candidats à la Commission reflète la culture politique de leurs pays d'origine. La présidence désignée de la Commission ajuste sa composition en fonction de divers critères d'équilibre et adresse donc des souhaits en ce sens aux États membres avant de soumettre sa liste au Parlement.

Malgré tout, les acteurs et les actrices des différents organes illustrent toute l'étendue imaginable du spectre, qu'il s'agisse de leurs origines géographiques, de leurs partis, mais aussi de leur personnalité. Comme dans toute démocratie, l'éventail va d'actrices et d'acteurs qui prônent le « tout ou rien » à celles et ceux qui ont des aptitudes collégiales, avec d'innombrables gradations. De plus, toutes et tous sont forgés par les cultures politiques de leurs pays d'origine, qui se différencient ne serait-ce qu'en raison de la diversité des régimes politiques, mais aussi de divers autres critères, tels que la situation géographique en Europe (nord, sud, centre-est ou ouest), la taille de l'État membre, etc.

Or, le système concordant de l'Union exige de ces actrices et acteurs qu'ils s'ouvrent à des cultures politiques et à des sensibilités nationales par-delà les frontières, afin de pouvoir élaborer collectivement des compromis. Dans ce système, il est impossible d'exercer une influence sans un minimum de collégialité. Ce qui nous ramène une fois encore aux rôles des partis, dont les familles sont bien plus hétérogènes au Parlement européen qu'à l'échelon national. Au sein de cette institution, avoir sa carte dans un parti constitue bien un critère, mais seulement un parmi d'autres[146].

Ce n'est donc pas un hasard si les europhobes de la droite populiste ont souvent recours à la méthode du « tout ou rien ». On observe une approche similaire chez les antieuropéens de la gauche populiste, qui existent aussi, mais dans une bien moindre ampleur.

Le rejet fondamental de l'UE au sein de ces courants ou partis vise, en définitive, le partage du pouvoir qui se manifeste également dans le partage de la souveraineté. Dans ces courants, le principe de la « *nation first* » prend le pas sur tout le reste et se déploie aussi bien vers l'extérieur que vers l'intérieur. L'antieuropéanisme, dirigé contre l'extérieur, s'allie à une hostilité intérieure à l'égard de tout ce qui est défini comme ne faisant pas partie de la nation, que ce soit pour des motifs d'immigration, de religion, d'identité familiale ou d'autres critères. L'europhobie veut préserver la signification que la nation possédait avant la mise en œuvre de l'intégration européenne. Et pour cela, la nation doit recouvrer son importance historique.

En somme, le rejet de l'UE s'explique toujours par le rejet de l'élément essentiel de l'intégration européenne, à savoir la création d'un ensemble de règles transnationales et supranationales juridiquement et politiquement légitimé, mais qui n'élève pas la nation à ce niveau – elle reste à l'échelon des États membres et modifie leur rôle (voir pp. 88-89). Le rejet de cet élément essentiel ne peut être qu'absolu et fait passer toutes les autres considérations au second plan. C'est pour cela que le fondamentalisme antieuropéen se distingue toujours par un « tout ou rien »[147].

Intervient ici à nouveau le système politique hybride, et l'équilibre en résultant, que le Groupe des douze qualifie dans le *Rapport* franco-allemand de fondement de la stabilité et de la légitimité de l'Union européenne. Ce système empêche qu'un courant populiste eurosceptique s'empare de l'Union. Les démocraties parlementaires sont moins immunisées contre de telles prises de pouvoir, ainsi que l'a montré la Hongrie – ou la Pologne jusqu'en 2023. Elles suivent le modèle de la concurrence, dans lequel une majorité parlementaire, même courte, exclut de la gouvernance les courants battus et les renvoie dans l'opposition. Les régimes

présidentiels peuvent également être confisqués par des courants extrêmes, ainsi qu'on l'a vu aux États-Unis ces dernières années. De telles prises de pouvoir ne sont guère pensables dans un système directorial[148].

Un système politique hybride comme celui de l'Union est mieux paré contre de telles velléités de prises de contrôle, parce que le partage du pouvoir s'effectue au sein de l'intégralité des organes et, avant tout, dans leurs interactions. Ce partage jalonne le long chemin parcouru par l'Union et se reflète le plus clairement dans son caractère hybride, qui associe divers régimes politiques. Si l'on maintient ce caractère tout en abandonnant l'idée, formulée de façon un peu simpliste plus haut, selon laquelle l'Union pourrait évoluer vers une « grande Allemagne ou une grande France » (voir p. 83), l'Union ne pourra pas tomber aux mains de courants populistes antieuropéens. Le partage du pouvoir est le concept clé qui permet jusqu'à aujourd'hui à l'Europe de poursuivre son chemin.

La perspective de paix

Il n'est guère imaginable que les partisans d'un rejet en bloc de l'Union européenne fantasment sur l'idée que les États membres d'aujourd'hui pourraient à nouveau se faire la guerre. Mais ils aspirent à retrouver la souveraineté de leur État-nation, dont ils se refusent à percevoir l'agressivité à l'égard de l'extérieur, alors qu'elle leur est inhérente. Ils concrétisent l'agressivité intérieure en voulant garder leur nation, précisément l'idée qu'ils s'en font, hors d'atteinte des influences de ce qu'ils considèrent comme n'en faisant pas partie, « pure » en quelque sorte. Leur vœu est de réduire l'UE à une organisation internationale (voir pp. 74-75). Cela signerait la perte de la « construction triangulaire » qui octroie un rôle décisif à l'individu (voir pp. 93-95). Ce sont en effet les citoyennes et les citoyens de l'Union qui transfèrent au niveau de l'Union européenne les forces de cohésion, enracinées à l'origine dans la nation, ce qui permet avec le temps à un espace public européen de voir le jour.

Une organisation internationale est une affaire réservée aux États membres, et la participation démocratique des citoyennes et des citoyens de ces pays se restreint, au mieux, à la question de l'adhésion et du retrait. En revanche, l'Union européenne est l'affaire à la fois des États membres et de leurs citoyennes et citoyens dans leur double rôle de concitoyens de l'Union. Elle permet aux individus de prendre politiquement part à la production du droit européen, qui cimente la communauté européenne sur la base de la structure de légitimité duale. Le rejet catégorique de l'UE équivaut à rejeter l'individualisation. Cette pensée veut contraindre les individus à revenir à une identité collective qui se limite à leur État-nation d'origine, et ce sous la forme d'une nation maintenue « pure » par l'exclusion de tous ceux qui n'en font pas partie. Voilà pour l'agressivité de l'État-nation dirigée vers l'intérieur.

Intéressons-nous maintenant à l'agressivité de l'État-nation à l'égard de l'extérieur. Même si, ou précisément parce que cet aspect est occulté par les représentants d'un rejet global de l'Union, il nous faut aborder ce point. Au début de la construction européenne, la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier aspire à garantir la paix sur le continent, et cette perspective n'a cessé d'accompagner le développement de l'Union depuis. Nous avons déjà mentionné à propos des évolutions de la conception de la personne humaine en Europe comment les expériences de guerre peuvent se refléter dans ces visions, mais aussi retomber dans l'oubli (voir pp. 39-42). Cependant, il est vain de se demander si le sens et l'utilité de l'intégration européenne pourraient uniquement se comprendre à l'aune de cette expérience de violence collective concrète. Il s'agit moins de savoir s'il est possible de conjurer la menace d'une guerre que de répondre à la question bien plus complexe de la méthode pour y parvenir. C'est à cette seconde question que le présent texte souhaite apporter une réponse à la lumière de la culture politique.

L'État-nation est inventé en Europe et exporté depuis ce continent sur la totalité de la planète, y compris sa prédisposition quasi illimitée à l'agression belliqueuse. Les États-nations se sont toujours formés à travers la guerre (voir pp. 18-19). Il n'existe

pratiquement aucune exception à la règle jusqu'au milieu du XX[e] siècle, et elle perdure à ce jour hors du continent européen. Même sur celui-ci, d'ailleurs, elle resurgit, car le dictateur russe, avec son agression de l'Ukraine, cherche à étendre son État-nation vers l'ouest [149].

L'intégration européenne brise cette règle en créant un ensemble de règles transnationales qui permet de résoudre pacifiquement les conflits entre les États membres. Ces règles se fondent sur l'État de droit et les processus démocratiques, dont émane le droit européen. Ce faisant, la communauté européenne transcende le cadre, connu jusque-là, du droit international, et ce d'une manière qui aurait été impossible sous la seule égide de ce droit. L'idée de lier la supranationalité à la légitimité démocratique, entendues comme deux principes qui se conditionnent mutuellement, est une innovation juridique sans équivalent[150].

La prouesse novatrice consiste avant tout à ne pas rattacher la supranationalité et la légitimité démocratique à un nouvel État, encore moins à une nouvelle nation, mais à renoncer aux deux au niveau supérieur de l'Union. Le risque serait trop grand de voir se déployer à nouveau la règle séculaire selon laquelle la formation des États-nations est liée à la guerre. Ici s'invite aussi la mise en garde contre l'idée de vouloir faire de l'Union européenne un État fédéral. Cette évolution ne signifierait rien de moins que le « refus de comprendre l'innovation révolutionnaire » et « un retour au vieux modèle de l'État souverain de type westphalien au nouveau niveau [de l'UE] », qui a échoué, en tant que concept, à garantir la paix[151].

La guerre se trouve toujours au commencement ; c'est d'elle que sont nés les États-nations, mais aussi les États fédéraux et, d'un point de vue historique, en définitive, elle est également au commencement de la construction européenne. Mais l'Union européenne, depuis la Communauté européenne du charbon et de l'acier jusqu'à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne, emprunte « une voie complètement inexplorée dans l'histoire », à savoir l'insertion des États-nations dans un droit démocratiquement légitimé. Franz Mayer, l'un des rédacteurs du *Rapport* franco-allemand du Groupe des douze, a souligné il y a quelques années déjà qu'une position courante dans les discussions autour des récits sur l'UE est de soutenir que, après tant d'années de paix, l'idée pacifique n'est plus porteuse dans l'intégration européenne. Pour sa part, l'auteur estime que le lien entre la communauté de droit et l'idée de la paix reste un fondement d'une intégration tournée vers l'avenir « sans doute plus que jamais à notre époque où, dans le monde entier, l'air du temps fait fi du droit et de la rationalité[152]. »

Et demain ?

En matière de culture politique, trois lieux de cristallisation politique semblent s'esquisser dans l'hémisphère nord (l'Europe, les États-Unis et la Chine), que nous pouvons commencer par cerner à l'aide du concept de liberté. La perspective de la liberté et sa concrétisation ultérieure dans la nation partent de l'Europe ; le colonialisme et l'impérialisme imposent l'État-nation dans le monde entier. Cette perspective, toutefois, connaît des évolutions différentes. Tandis que la Révolution française associe la liberté à l'égalité, les deux autres lieux de cristallisation politique renferment aujourd'hui des tendances modifiées, à savoir la liberté sans égalité aux États-Unis et l'égalité sans liberté dans la République populaire de Chine. Nous ne parlons ici explicitement que de tendances – il est bien évidemment impossible de cataloguer le monde de manière aussi simpliste.

En ce qui concerne l'égalité, la différence transatlantique réside avant tout dans le fait que tous les États européens, certes à des degrés divers, possèdent un système de sécurité sociale. Il est jusqu'à ce jour impensable aux États-Unis, ainsi qu'en attestent les débats virulents de ces dernières années sur l'introduction d'une assurance maladie universelle. À l'inverse, dans le troisième lieu de cristallisation politique, la Chine met tellement l'égalité en avant qu'elle empiète grandement sur la liberté personnelle de l'individu[153].

Si l'on prend la démocratie comme critère, la répartition semble claire à première vue, puisque deux de ces lieux de cristallisation satisfont ce critère – et pas le troisième. Mais un regard sur les cultures politiques des deux orientations démocratiques suffit à montrer que la démocratie étasunienne est actuellement ébranlée dans ses fondements, ce que l'intégration européenne rend difficilement imaginable en Europe. Certains auteurs, toutefois, n'identifient aucune différence transatlantique (pour l'heure en tout cas), dès lors qu'on s'en tient au critère démocratique. Il faut enfin ajouter que, dans l'hémisphère sud, les États se rattachent différemment à ces lieux de cristallisation et élaborent aussi leurs propres conceptions, auxquels ils font de plus en plus appel pour s'impliquer dans la marche du monde[154].

Il peut étonner que la Russie n'apparaisse pas dans ce tableau. La plupart des commentateurs relient le comportement injustifiable du dictateur russe à un ressentiment né de la défaite essuyée dans la guerre froide. S'agissant de l'Ukraine, son objectif est d'empêcher l'émergence d'un État démocratique aux portes du pays, parce que cela pourrait mettre en danger sa propre position. Et c'est manifestement la volonté croissante de l'Ukraine de s'ancrer à l'Ouest qui a déclenché l'agression à son encontre.

Il va sans dire que la Russie et sa direction actuelle perçoivent l'Union européenne et ses acquis démocratiques comme une menace ; ce fait explique aussi les tentatives de déstabilisation de l'Union par le biais de partis sympathisants de la Russie, voire d'États membres, tels que la Hongrie. À ce propos, on rapporte qu'un chef de gouvernement aurait déclaré en substance que, lors du Conseil européen de décembre 2023, Poutine semblait participer au sommet par le truchement du chef de gouvernement hongrois. La décision d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la République de Moldavie apporte une première clarification et constitue un jalon important.

Malgré l'aggravation de la situation toutefois, on ne peut déduire de ce conflit que la Russie représente un lieu de cristallisation politique au sens des trois préalablement cités dans la moitié nord du monde. Certes, elle cherche à se repositionner, mais elle ne veut pas autre chose qu'inverser le cours du temps afin de revenir à des situations que l'Europe a déjà connues, pour part au siècle dernier, pour part au cours des siècles antérieurs. C'est en fait la mécanique européenne que la Russie veut faire tourner à l'envers, c'est-à-dire celle que l'intégration européenne a développée au cours des décennies passées. Les processus mis en branle par la Chine et les États-Unis diffèrent de celui qui a lancé l'Europe sur son propre chemin.

Nous devons ici reparler des exigences de distance dans les relations transatlantiques, et ce dans la perspective de l'organisation constitutionnelle démocratique. Il ne fait aucun doute que la situation des années à venir sera plus facile à gérer pour l'Europe si les États-Unis sont dirigés par une présidence démocrate, plutôt que par un éventuel nouveau mandat de Trump. Sur le long terme cependant, cette analyse est trop réductrice et la situation s'avère indépendante du ou de la locataire de la Maison-Blanche.

Ici aussi, l'explication réside dans le rapport entre le droit et la politique, néanmoins exclusivement au niveau international et donc d'une autre manière que dans le cadre de l'intégration européenne. Le droit international repose sur le fait que des États concluent entre eux des traités et renoncent ainsi à une part de leur souveraineté. Ce renoncement ne porte que sur l'objet réglé par le traité, et les États y procèdent parce qu'ils espèrent tirer profit de la réglementation internationale. L'analyse du droit international à l'échelle mondiale révèle que les États-Unis se montrent extrêmement réservés à l'égard de ce genre d'abandon de souveraineté, ce que nous avons déjà mentionné à propos de la justice pénale internationale. Le partage de souveraineté bien plus vaste, tel qu'il sous-tend l'Union européenne, est par conséquent d'autant plus incompatible avec l'idée que les États-Unis se font d'eux-mêmes[155].

Ainsi que nous l'avons évoqué dans le quatrième chapitre, la conception de la nation étasunienne se fonde sur l'idée religieuse du peuple élu de Dieu. En Europe, surtout depuis la Révolution française, l'importance de la religion recule fortement et donc aussi la vieille idée d'une élection divine telle qu'elle existait encore

à l'époque des croisades. Cette même Révolution s'est toutefois servie d'une vision modifiée de l'élection et l'a transposée à la nation. À la différence près qu'il ne s'agit plus d'une élection divine, mais d'un sentiment de supériorité nationale qui s'est traduit par des agressions belliqueuses. Seule la construction européenne libère la nation de telles représentations, de sorte qu'elle n'a plus besoin de faire la guerre pour prouver sa supériorité. Rétrospectivement, on peut en conclure que la dimension dangereuse du concept de la nation a toujours fréquenté de très près et côtoie aujourd'hui encore les idées religieuses[156].

La distance dans les relations transatlantiques représente l'une des réflexions sur lesquelles ce texte doit se conclure. L'autre concerne la coopération européenne renforcée en matière de défense – et ces deux questions ne sont pas sans rapport. Le temps où l'Europe pouvait compter sur la protection militaire des États-Unis semble toucher à sa fin pour deux raisons. La première se trouve à l'Ouest, dans la réorientation inéluctable des États-Unis vers le Pacifique. L'autre réside à l'Est. Les signes avant-coureurs remontent à l'annexion de la Crimée par la Russie : l'Union européenne devra défendre ses acquis révolutionnaires de garantie de la paix en recourant le cas échéant à des moyens qu'elle a longtemps pensé révolus. La guerre en Ukraine fait de ce scénario une certitude[157].

L'Europe doit prendre en main sa défense, renforcer la coopération en ce domaine et unir ses forces. L'Union européenne et ses membres joueront un rôle crucial dans ce processus. La coopération franco-allemande évoluera sans doute vers un plus grand équilibre. L'Allemagne et la France, l'une en raison de son leadership économique, l'autre au titre de seule puissance nucléaire de l'UE, en seront les chefs de file. Cependant, la mutualisation des forces de défense ne se fera pas sans inclure le Royaume-Uni. Sur le plan institutionnel, l'UE va par conséquent devoir relever de nouveaux défis. Elle devra inventer des méthodes permettant de fédérer les forces par-delà ses frontières.

Au fil de son histoire, l'Union européenne et les institutions qui l'ont précédée ont constamment fait preuve d'un grand esprit d'innovation juridique et politique. C'est ce qui a permis à l'Europe d'emprunter un chemin unique en son genre, pour lequel aucun modèle n'existe. La nécessité de renforcer la coopération en matière de défense met une nouvelle fois l'esprit d'innovation européen au défi.

Remerciements

La présente traduction française a été rendue possible par la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à Lausanne, ce dont je lui suis très reconnaissante. Je remercie également Valentine Meunier pour son travail de traduction professionnel ainsi que Roger Nordmann pour sa relecture du texte. La traductrice remercie Sara Roumette pour sa relecture attentive et ses suggestions judicieuses.

Pour ce qui est de l'édition originale allemande, mes remerciements s'adressent en premier lieu à Aleida Assmann qui m'a ouvert l'accès à l'Université de Constance, où je suis depuis 2020 chercheuse invitée au Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt (Laboratoire de recherche sur la cohésion sociale), au sein de la chaire de droit public, droit européen et droit international dont Daniel Thym est le titulaire. En juillet 2022, j'ai participé aux Nymphenburger Gespräche (Débats de Nymphenburg) sur l'évolution de l'UE à Munich. Grâce à cette discussion, mon intérêt s'est définitivement porté sur la culture politique de l'UE.

Une première version de ce texte a été commentée par divers interlocuteurs, et je leur exprime ma profonde reconnaissance, notamment aux professeurs Christian Calliess à Berlin, Jörg-Paul Müller à Berne, Albrecht Koschorke et Daniel Thym à Constance. Les retours de Claudia Kaufmann, ancienne médiatrice de la Ville de Zurich, ont été extrêmement précieux. Wilhelm Lehmann m'a indiqué des publications et fourni des explications, notamment sur le Parlement européen. Je tiens à remercier particulièrement Matthias Oesch, titulaire de la chaire de droit public, droit européen et droit international économique à l'Université de Zurich, qui a relu le manuscrit achevé en y examinant minutieusement les questions juridiques relatives à l'UE.

Je souhaite également remercier Petra Rogge à Constance pour les nombreuses discussions m'ayant permis d'approfondir l'analyse d'Helmuth Plessner, et Roger Nordmann pour ses suggestions

dans l'introduction. Mon plus grand remerciement s'adresse cependant à Christiane Schmidt, éditrice chez Rotpunktverlag, pour sa relecture critique et politiquement experte de l'ouvrage.

Notes

1 Sur Jean Monnet et Robert Schuman, voir Franz Knipping, « Die „Méthode Monnet" der europäischen Integration. Mythos und Realität », in Wolfgang Baumann, Ulrich Braukmann et Winfried Matthes (dir.), *Innovation und Internationalisierung. Festschrift für Norbert Koubek*, Wiesbaden, 2010, p. 364-379 ; Gilles Grin, *Shaping Europe. The Path to European Integration according to Jean Monnet*, Lausanne, 2017, p. 33-34 ; Hans Maier, « Der Mann, der Europa entworfen hat. Ohne Robert Schuman gäbe es keine Europäische Union. Heute gehört er zu den großen Vergessenen der Nachkriegsgeschichte », in *Neue Zürcher Zeitung*, 30 octobre 2021.

2 Sur l'association des deux méthodes, voir Claus Dieter Classen, « Zur offenen Finalität der europäischen Integration », in Armin Hatje et Peter-Christian Müller-Graff (dir.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, Baden-Baden, 2022, p. 2089-2141, ici p. 2122.

3 Par souci de simplification, l'autrice a choisi de désigner la construction européenne par « l'Union européenne », « l'Union » ou « l'UE », même quand il est question de périodes antérieures à 2009 et à la création de l'UE proprement dite. Nous avons choisi de respecter ce choix terminologique (NDT).

4 Ce terme polysémique, qui désigne non seulement l'alliance, la fédération, mais aussi la ligue au XIXe siècle, renvoie au XXe siècle à l'État fédéral dans son ensemble. Il est au centre de vifs débats constitutionnels dès le XIXe siècle (NDT).

5 Carl-Friedrich Ophüls, « Juristische Grundgedanken des Schumanplans », in *Neue Juristische Wochenschrift*, 4 (8), 1951, p. 289-292, ici p. 289 ; Christoph Schönberger, « Die Europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas », in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 129 (1), 2004, p. 81-120 ; Oliver Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, 2007. Sur le renoncement à l'époque au terme fédération, voir Christoph Möllers, *Die Europäische Union als demokratische Föderation*, Cologne, 2019, p. 20. Pour une opposition à l'emploi du terme *Staatenverbund*: Andreas Haratsch, Peter Schiffauer et Dimitris Th. Tsatsos, « Einleitung », in Dimitris Th. Tsatsos (dir.), *Die Unionsgrundordnung, Handbuch zur Europäischen Verfassung*, Berlin, 2010, p. 1-9, ici p. 2. Pour un tour d'horizon du débat sur l'étaticité : Armin von Bogdandy, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Berlin, 2022, p. 69 *sq.*

6 Édouard Dubout, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, 2021, p. 163-164. Sur le droit européen, voir Daniel Thym, « Zustand und Zukunft der Europarechtswissenschaft in Deutschland », in *Europarecht*, 50 (6), 2015, p. 671-703, ici p. 689 *sq*. Sur le droit et la politique : Christoph Möllers, *Freiheitsgrade. Elemente einer liberalen politischen Mechanik*, Berlin, 2020, p. 207. Sur la constellation supranationale : Isabelle Ley, « Kant versus Locke. Europarechtlicher und völkerrechtlicher Konstitutionalismus im Vergleich », in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2, 2009, p. 317-345, ici p. 339.

7 L'autrice parle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), quelles que soient les périodes évoquées, c'est-à-dire également pour celles renvoyant à l'action de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), à l'œuvre jusqu'au traité de Lisbonne. Nous respectons ce choix terminologique et parlerons de Cour de justice de l'UE (NDT).

8 « Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes », discours de Jean Monnet, Washington, 30 avril 1952, cité in *dfi aktuell, Informationen aus dem Deutsch-Französischen Institut Ludwigsburg*, n° 2, 2021, p. 1. Sur les moyens de sortir du schéma de pensée État

fédéral versus Confédération d'États, voir Christoph Möllers, « Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung », in Armin von Bogdandy et Jürgen Bast (dir.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Heidelberg, 2009, p. 227-277, ici p. 247.

9 Jiri Zemanek, « Gesetzgebung. Zuständigkeiten, Organe und Verfahren », in Dimitris Th. Tsatsos (dir.), *Die Unionsgrundordnung*, *op. cit.*, p. 409-420, ici p. 416. Sur l'interprétation du préambule, voir Claus Dieter Classen, *op. cit.*, p. 2118 ; Christian Calliess et Moritz Hartmann, *Zur Demokratie in Europa. Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit*, Tübingen, 2014, p. 67.

10 Ernest Gellner, *Nations et nationalisme*, Paris, 1989, p. 68, écrit que ce sont avant tout l'industrie et le commerce, et non les conquêtes militaires, qui intéressent les nations colonisatrices.

11 Hagen Schulze, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, Munich, 1995, p. 171-172 ; Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Francfort-sur-le-Main, 1996, p. 136-137 ; Caspar Hirschi, *Wettkampf der Nationen. Konstruktion einer deutschen Ehrgemeinschaft an der Wende vom Mittelalter zur Neuzeit*, Göttingen, 2005, p. 20, 41, 44 ; Albrecht Koschorke, Susanne Lüdemann, Thomas Frank et Ethel Matala de Mazza (dir.), *Der fiktive Staat. Konstruktionen des politischen Körpers in der Geschichte Europas*, Francfort-sur-le-Main, 2007, p. 227 *sq.*, 259 *sq.* ; les auteurs décrivent la béance mentionnée en s'appuyant sur la critique que le philosophe britannique Edmund Burke a formulée à l'égard de la Révolution française.

12 Sur l'État-nation comme promesse de participation démocratique, voir Dieter Langewiesche, *Der gewaltsame Lehrer. Europas Kriege in der Moderne*, Munich, 2019, p. 151 *sq.*, 181-182 ; pour l'auteur, la nation est même un « vecteur d'égalité ».

13 Dieter Langewiesche, *Reich, Nation, Föderation. Deutschland und Europa*, Munich, 2008, p. 151 *sq.*, 181-182 ; l'auteur distingue entre trois modes d'émergence des États-nations : transformateur, unificateur et sécessionniste en les reliant à la violence.

14 Ernest Gellner, *op. cit.*, p. 141-144.

15 Timothy Snyder, *Der Weg in die Unfreiheit. Russland, Europa, Amerika*, Munich, 2018, p. 84 *sq.* Pour des propos similaires sur l'Angleterre et la France, voir Peter Koslowski et Rémi Brague, *Vaterland Europa. Europäische und nationale Identität im Konflikt*, Vienne, 1997, p. 63.

16 Norbert Mappes-Niediek, *Europas geteilter Himmel. Warum der Westen den Osten nicht versteht*, Berlin, 2021, p. 59, 63 *sq.* ; il nomme comme idéologies d'État : l'impérialisme catholique romain, le missionnarisme mondial du sultan et le césarisme paré de religion du tsar.

17 Jörn Leonhard, « Labile Loyalitäten. Über nationale Integration in der europäischen Geschichte », in Anthony B. Atkinson, Peter M. Huber, Harold James et Fritz W. Scharpf (dir.), *Nationalstaat und Europäische Union. Eine Bestandsaufnahme*, Baden-Baden, 2016, p. 15-38, ici p. 23 ; Martin Aust, Andreas Heinemann-Grüder, Angelika Nussberger et Ulrich Schmid, *Osteuropa zwischen Mauerfall und Ukrainekrieg. Besichtigung einer Epoche*, Berlin, 2022, p. 16-17.

18 Sur le vaste éventail de schémas de pensée impérialistes en Europe, voir Dag Nikolaus Hasse, *Was ist europäisch ? Zur Überwindung kolonialer und romantischer Denkformen*, Ditzingen, 2021, p. 12 *sq.*

19 Andreas Niederberger et Emanuel Richter, « Einleitung zum Themenheft „Republikanismus“ », coordonné par Andreas Niederberger et Emanuel Richter, *Zeitschrift für politische Theorie*, 5 (1), 2014, p. 3-9, ici p. 4. Sur la relation entre le libéralisme et la philosophie républicaine, voir Daniel Thym, « Staatsvolk, Migration, Nation », in Uwe Kischel et Hanno Kube (dir.), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. I : *Grundlagen, Wandel und Herausforderungen*, Heidelberg, nouvelle édition 2023, p. 483-521, ici p. 514 ; Christoph Möllers, *Freiheitsgrade*, *op. cit.*, p. 64 ; l'auteur incline à penser que le républicanisme fait partie du libéralisme.

20 Christoph Möllers, *Freiheitsgrade*, *op. cit.*, p. 111-112. Sur le sens de la solidarité à l'époque, voir Gret Haller, « Artikel 13 : Die Gleichheit der Menschen – und ihr Verhältnis zur Brüderlichkeit », in Sylvia Schraut, Peter Steinbach, Wolfgang M. Gall et Reinhold Weber (dir.), *Menschenrechte und Geschichte. Die 13 Offenburger Forderungen des Volkes von 1847*, Stuttgart, 2015, p. 271-281, ici p. 271, 273-274.

21 Jacob Burckhardt, « Einleitung », in Jacob Burckhardt, *WERKE. Geschichte des Revolutionszeitalters. Kritische Gesamtausgabe*, vol. 28, édité par Wolfgang Hardtwig, Simon Kießling, Bernd Klesmann, Philipp Müller et Ernst Ziegler, Munich, Bâle, 2009, p. 1-26, ici p. 19 ; Christoph Möllers, *Freiheitsgrade*, *op. cit.*, p. 68.

22 Gret Haller, *Menschenrechte ohne Demokratie ? Der Weg der Versöhnung von Freiheit und Gleichheit*, Berlin, 2012, p. 63 *sq.*, 107 *sq.* ; Susan Buck-Morss, *Hegel und Haiti. Für eine neue Universalgeschichte*, Berlin, 2011, p. 58 *sq.* ; l'autrice aborde aussi l'occultation de ces processus dans l'historiographie européenne.

23 Sur les notions de bourgeois et de citoyen, voir Christian Calliess et Moritz Hartmann, *op. cit.*, p. 23 *sq.*

24 Hans-Jürgen Bieling et Martin Grosse Hüttmann (dir.), *Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration*, Wiesbaden, 2016, p. 18.

25 Christoph Möllers, *Die Europäische Union*, *op. cit.*, p. 23. Sur l'orientation politique de la CECA, voir Franz C. Mayer, « Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft – ein überholtes Narrativ ? », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer (dir.), *Die Neuerfindung Europas. Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die europäische Integration*, Baden-Baden, 2019, p. 111-130, ici p. 115.

26 Christoph Möllers et Linda Schneider, *Demokratisierung in der Europäischen Union*, Berlin, 2018, p. 21. Sur le concept dual de la légitimité démocratique, voir Christian Calliess et Moritz Hartmann, *op. cit.*, p. 80 *sq.* Édouard Dubout parle d'un système complexe de « dualisme démocratique », *op. cit.*, p. 290. Sur l'absence d'égalité entre les deux sources de légitimité, voir Peter M. Huber, « Die parlamentarische Kontrolle supranationaler Herrschaftsgewalt », in *Bitburger Gespräche*, vol. 61, Jahrbuch 2018, Munich, 2019, p. 31-64, ici p. 34.

27 Sur le rôle de la Cour de justice de l'UE, voir Sonja Buckel, « Staatsprojekt Europa », in *Politische Vierteljahresschrift*, 52 (4), 2011, p. 636-662, ici p. 650 *sq.*

28 Armin von Bogdandy et Jochen von Bernstorff, « Die Europäische Agentur für Grundrechte in der europäischen Menschenrechtsarchitektur und ihre Fortentwicklung durch den Vertrag von Lissabon », in Gret Haller, Klaus Günther et Ulfrid Neumann (dir.), *Menschenrechte und Volkssouveränität in Europa. Gerichte als Vormund der Demokratie ?*, Francfort-sur-le-Main, New York, 2011, p. 242-275, ici p. 267. Sur la transformation de démocraties nationales en démocraties européennes, voir Claudio Franzius, *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation*, Francfort-sur-le-Main, New York, 2014, p. 19.

29 En France, la première traduction, de J. Leif, paraît en 1944 aux PUF sous le titre *Communauté et société* (NDT).

30 Helmuth Plessner, « Nachwort zu Ferdinand Tönnies », in Helmuth Plessner, *Politik – Anthropologie – Philosophie. Aufsätze und Vorträge*, édité par Salvatore Giammusso et Hans-Ulrich Lessing, Munich, (1955) 2001, p. 177-183, ici p. 177 sq.

31 « Le mouvement *völkisch*, qui prend corps par étapes à la charnière des XIXe et XXe siècles [est un] mouvement de quête et de protestation à caractère hétérogène et nationaliste radical […].

Qu'il s'agisse de la pensée ou du mouvement, l'adjectif *völkisch* est […] foncièrement défini par le critère de la „race", le concept de race oscillant entre une définition biologique et une définition spiritualiste […]. Elle part du postulat que les Aryens […] forment la race supérieure parmi toutes les races humaines […]. À cette conviction d'une supériorité de la race répond dans l'idéologie *völkisch* […] l'idée d'une menace existentielle provenant d'autres races classées comme inférieures, ce qui permet de légitimer le militarisme et le bellicisme. », Uwe Puschner, « La pensée völkisch », *Dictionnaire historique et critique du racisme*, Paris, 2013, p. 1874-1877, ici p. 1874-1875. (NDT).

32 Helmuth Plessner, *Grenzen der Gemeinschaft. Eine Kritik des sozialen Radikalismus*, Francfort-sur-le-Main, (1924) 2001, p. 43. Pour le contexte biographique, voir Walter Sprondel, « Stationen auf dem Weg zur Philosophie als Beruf. Von Wiesbaden über Heidelberg und Erlangen nach München », in Tilmann Allert et Joachim Fischer (dir.), *Plessner in Wiesbaden*, Wiesbaden, 2014, p. 77-88, ici p. 86 *sq.* Sur la politisation de la pensée communautaire : Helmuth Plessner, « Selbstdarstellung », in Helmuth Plessner, *Gesammelte Schriften*, vol. X, *Schriften zur Soziologie und Sozialphilosophie*, Francfort-sur-le-Main, (1960) 1985, p. 302-343, ici p. 322-323.

33 Helmuth Plessner, *Grenzen der Gemeinschaft.*, *op. cit.*, p. 48 *sq.* ; Joachim Fischer, « Plessners „Grenzen der Gemeinschaft" », in Joachim Fischer, *Exzentrische Positionalität. Studien zu Helmuth Plessner*, Weilerswist, 2016, p. 215-223, ici p. 252.

34 Katharina Peetz, « Ferdinand Tönnies und Helmuth Plessner », in Lucia Scherzberger (dir.), *Gemeinschaftskonzepte im 20. Jahrhundert. Zwischen Wissenschaft und Ideologie*, Darmstadt, 2022, p. 17-44, ici p. 34 *sq.* ; Helmuth Plessner, *Grenzen der Gemeinschaft*, *op. cit.*, p. 40-41, 80. Sur le tact chez Plessner, voir Petra Rogge, *Der aufeinander einspielende Takt. Hüter leiblicher Würde*, Darmstadt, 2021, p. 6-7, 11 *sq.*

35 Sur l'importance des rôles, voir Helmuth Plessner, « Das Problem der Öffentlichkeit und die Idee der Entfremdung », in Helmuth Plessner, *Gesammelte Schriften*, *op. cit.*, p. 212-226, ici p. 223. Sur l'importance des masques, des rôles sociaux et de la nature humaine : *ibid.*, p. 227-240, ici p. 232.

36 Uwe Volkmann, « Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union. Die Perspektive der Rechtswissenschaft », in Gregor Kirchhof, Hanno Kube et Reiner Schmidt (dir.), *Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union. Elf Perspektiven*, Tübingen, 2017, p. 57-73 ; étant donné que l'auteur se réfère uniquement à Tönnies et non à l'ouvrage de Plessner, sa conclusion est d'autant plus étonnante. Voir également Claudio Franzius, *Recht und Politik*, *op. cit.*, p. 175 ; l'auteur constate que l'idée de la communauté ne mène à rien, pas même dans la question de la démocratisation d'espaces transnationaux.

37 Claudio Franzius, « Das „Wir der Anderen" in Europa. Wer ist das demokratische Subjekt in der Europäischen Union ? », in Claudio Franzius et Tine Stein (dir.), *Recht und Politik. Zum Staatsverständnis von Ulrich K. Preuß*, Baden-Baden, 2015, p. 171-192, ici p. 175. Sur la solidarité civique entre étrangers, voir Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Francfort-sur-le-Main, 1998, p. 154. Sur la cristallisation des frontières : Albrecht Koschorke *et al.*, *op. cit.*, p. 263 *sq.*

38 Koen Lenaerts, « Die Werte der Europäischen Union in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Union. Eine Annäherung », in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 44, 2017, p. 639-642, ici p. 640. Sur l'altérité, voir Claudio Franzius, *Recht und Politik*, *op. cit.*, p. 294.

39 Christoph Möllers et Linda Schneider, *op. cit.*, p. 23-24. Sur le droit de l'Union, voir *ibid.*, p. 642. Sur l'Union politique : Sonja Buckel, *op. cit.*, p. 646.

40 Sur la confiance dans le système, voir Claudio Franzius, *Recht und Politik*, *op. cit.*, p. 294. Sur le déficit systémique : Claudio Franzius, « Der Kampf um Demokratie in Polen und Ungarn. Wie kann und soll die Europäische Union reagieren ? », in *Die öffentliche Verwaltung*, 71, 2018, p. 381-388, ici p. 384. Pour un regard sur les frontières comme objet constitutionnel transfrontalier : Ingolf Pernice, « Unionsgrundordnung und die europäische Verfassungsperspektive », in Peter Brandt, Andreas Haratsch et Hans-Rüdiger Schmidt (dir.), *Verfassung – Parteien – Unionsgrundordnung. Gedenksymposion für Dimitris Th. Tsatsos. Erträge des Symposions des Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften an der FernUniversität in Hagen am 6. und 7. Mai 2011*, Berlin, 2015, p. 177-184, ici p. 183. Sur la dynamisation politique comme résultat de remises en question : Sigrid Boysen, « Das geeinte Europa der „ever closer union" und ein neues Narrativ differenzierter Integration ? », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer (dir.), *Die Neuerfindung Europas*, *op. cit.*, p. 147-178, ici p. 178.

41 Heinz Kleger, *Demokratisches Regieren. Bürgersouveränität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden, 2018, p. 209 *sq.* ; Les termes *Marktbürger* et *Citoyen* ne sont pas employés par l'auteur qui distingue plutôt entre politique et privé.

42 *Ibid.*, p. 211-212. Sur le quant-à-soi et la dissension, voir Andreas Zielcke, « Nationalismus und Nationalstaat : Der „Volksgeist" und seine Monster », in *Süddeutsche Zeitung*, 9 juin 2016, https://www.sueddeutsche.de/kultur/nationalismus-und-nationalstaat-der-volksgeist-und-sein e-monster-1.3026028 (consulté le 2 septembre 2024).

43 Sur l'enchevêtrement transnational du droit et de la politique, voir Claudio Franzius, *Recht und Politik*, *op. cit.*, p. 295.

44 Sur la légitimité individuelle, voir Thorsten Kingreen, « Grundfreiheiten und Grundrechte », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer (dir.), *Strukturfragen der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2010, p. 218-230, ici p. 219 *sq.*

45 Dans la perspective française, Édouard Dubout parle de « sujet-citoyen européen », qui englobe les deux côtés de la médaille ; Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 478. Sur les conditions de l'acceptation du droit, voir Ingolf Pernice, « Zur Finalität Europas », in Gunnar Folke Schuppert, Ingolf Pernice et Ulrich Haltern (dir.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden, 2005, p. 743-792, ici p. 771-772. Sur l'identification au projet européen : Armin von Bogdandy, *op. cit.*, p. 166.

46 Gabriele Abels et Gabriele Wilde, « Parlamentarismus und Zivilgesellschaft als Strategien für eine politische Öffentlichkeit », in Hans-Jürgen Bieling et Martin Grosse Hüttmann (dir.), *Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration*, Wiesbaden, 2016, p. 259-280, ici p. 269. Sur la participation citoyenne, voir Heinz Kleger, *op. cit.*, p. 458, 462. Concernant les revendications des mouvements populistes antieuropéens, ajoutons qu'ils ont pu aussi s'inspirer des outils de la démocratie directe en Suisse, dont s'est servi avec succès le plus ancien parti populiste européen hostile à l'UE, l'Union démocratique du centre (UDC). Plus tard, la majorité des partis suisses et le Parlement ont trouvé des méthodes et des moyens pour imposer une vision non europhobe dans les campagnes électorales du pays. Concernant la Conférence sur l'avenir de l'Europe : https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/conference-on-the-future-of-europe/ (consultée le 16 juin 2024).

47 Sur l'importance des guerres dans la formation des États-nations, voir Dieter Langewiesche, « Föderalstaatliche Traditionen und europäische Entwicklungsperspektiven », in Anthony B. Atkinson *et al.* (dir.), *op. cit.*, p. 39-53, ici p. 40 sq.

48 Sur les guerres des Balkans, voir Dieter Langewiesche, *Der gewaltsame Lehrer*, *op. cit.*, p. 412.

49 Sur l'intervention humanitaire, voir *ibid.*, p. 413 *sq.*

50 Sur la règle et son désaveu, voir Dieter Langewiesche, « Föderalstaatliche Traditionen », *op. cit.*, p. 41-42.

51 Dieter Langewiesche, *Reich, Nation, Föderation*, *op. cit.*, p. 193.

52 Joseph H. H. Weiler, « In defence of the status quo. Europe's constitutional Sonderweg », in Joseph H. H. Weiler et Marlene Wind (dir.), *European Constitutionalism beyond the state*, Cambridge, 2003, p. 7-23, ici p. 19.

53 Andreas Zielcke, *op. cit.* Sur les sociétés divisées, voir Christoph Möllers, *Freiheitsgrade*, *op. cit.*, p. 112. Sur le corps collectif : Claudio Franzius, « Narrative für Europa ? », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer, *Die Neuerfindung Europas*, *op. cit.*, p. 9-20, ici p. 20, qui renvoie à Albrecht Koschorke *et al.*, *op. cit.*, p. 386.

54 Sur la réalité quotidienne dénuée de pathos, voir Albrecht Koschorke, « Auf der Suche nach dem verlorenen Europa-Narrativ », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer, *Die Neuerfindung Europas*, *op. cit.*, p. 21-32, ici p. 31.

55 Claudio Franzius, « Narrative für Europa ? », *op. cit.*, p. 13 ; Norbert Mappes-Niediek, *op. cit.* Sur les bases du droit européen dans le droit constitutionnel des États membres, voir Franz C. Mayer et Mattias Wendel, « Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Europarechts », in Armin Hatje et Peter-Christian Müller-Graff (dir.), *op. cit.*, p. 181-259, ici p. 185 *sq.*

56 Christoph Möllers et Linda Schneider, *op. cit.*, p. 18. En Allemagne, le terme *föderal* qualifie une structure décentralisée, en anglais, en revanche, *federal* renvoie à une structure plus centralisée ; Christoph Möllers, *Die Europäische Union*, *op. cit.*, p. 20. Édouard Dubout parle d'une « Union fédérative d'États ». Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe comprenait initialement le terme fédération* mais il a été rayé pour les raisons mentionnées ici. Voir Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 67-68.

57 Édouard Dubout parle d'une « forme d'européanisation de la vie politique des États membres », *ibid.*, p. 292. Sur le processus de négociation permanente, voir Christoph Möllers, *Die Europäische Union*, *op. cit.*, p. 20-21 ; Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 44. Sur le flottement qui surgit quand on s'émancipe de l'idée de la souveraineté : Christoph Schönberger, *op. cit.*, p. 119 ; Oliver Beaud, « Föderalismus und Souveränität. Bausteine zu einer verfassungsrechtlichen Lehre der Föderation », in *Der Staat*, 1, 1996, p. 45-66, ici p. 66 ; l'auteur part du principe que l'on peut se passer totalement du concept de souveraineté quand on cherche à définir la nature d'une Fédération ; Christian Calliess, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht*, Tübingen, 2010, p. 71-72 ; dans l'union d'États qu'est l'UE, la souveraineté ne peut être examinée que conjointement par l'Union et les États membres.

58 Christoph Möllers et Linda Schneider, *op. cit.*, p. 22 ; les deux auteurs critiquent l'obligation majoritaire au Conseil de l'UE [majorité qualifiée, unanimité ou majorité simple selon la nature des textes, NDT] comme au Conseil européen [unanimité, majorité qualifiée pour certaines nominations et pour établir la liste des formations du Conseil et de leurs présidences, NDT] ; Christoph Möllers, « Demokratische Ebenengliederung », in Ivo Appel, Georg Hermes et Christoph Schönberger (dir.), *Öffentliches Recht im offenen Staat. Festschrift für Rainer Wahl zum 70. Geburtstag*, Berlin, 2011, p. 759-778, ici p. 777 ; l'auteur explique que l'interconnexion horizontale au Parlement européen montre depuis des années qu'elle est politisée et dénationalisée, puisque les eurodéputés ne se considèrent plus en premier lieu comme des représentants de leur pays d'origine, mais comme des membres de leurs familles politiques.

59 Sur les différentes voies empruntées par les États membres, voir Franz C. Mayer et Mattias Wendel, *op. cit.*, p. 185 *sq.* La Constitution française s'est enrichie d'un titre XV qu'Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 202 a qualifié de « constitution européenne de la France ». En Allemagne, la responsabilité de l'intégration est ancrée à l'article 23 de la Loi fondamentale ; Peter M. Huber, *op. cit.*, p. 46 *sq.* ; Markus Kotzur, « Völkerrechtliche Grundlagen der Europäischen Union », in Armin Hatje et Peter-Christian Müller-Graff (dir.), *op. cit.*, p. 297-313, ici p. 313 ; pour l'auteur, l'Union européenne, d'un point de vue juridique, s'appuie en arrière-plan sur une Constitution relevant du droit international public.

60 Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 13, 479 ; Claudio Franzius, « Transnationalisierung der Demokratie ? Recht und Politik in der Europäischen Union », in Nabila Abbas, Annette Förster et Emanuel Richter (dir.), *Supranationalität und Demokratie. Die Europäische Union in Zeiten der Krise*, Heidelberg, 2015, p. 153-183, p. 157 *sq.* Sur la notion de communauté transnationale, voir Peter-Christian Müller-Graff, « Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft », in Peter-Christian Müller-Graff (dir.), *Kernelemente der europäischen Integration*, Baden-Baden, 2020, p. 39-66, ici p. 39 *sq.*

61 Möllers, *Die Europäische Union*, *op. cit.*, p. 44. Sur les antécédents de l'actuel article 50 du traité sur l'UE, voir Christoph Möllers, « Im Übergang. Institutionelle Bedingungen sogenannter EU-Skepsis », in *Mittelweg 36, Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung*, 31 (1), 2022, p. 17-37, ici p. 31 *sq.*

62 Armin von Bogdandy et Stephan Schill, « Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag. Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts zur Überwindung des absoluten Vorrangs », in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 70, 2010, p. 701-734, ici p. 715. Sur les limites de la garantie de l'identité, voir Ingolf Pernice, « Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union », in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 136 (2), 2011, p. 185-221, ici p. 194 *sq.*

63 Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 49 *sq.* ; Thomas Wischmeyer, « Nationale Identität und Verfassungsidentität. Schutzgehalte, Instrumente, Perspektiven », in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 140 (3), 2015, p. 415-460, ici p. 448-449. Sur la protection des citoyens de l'Union, voir Thomas von Danwitz, « Einheitliche Auslegung und Vorrang des Unionsrechts im Dialog der Gerichte », in *Verfassungsblog.de*, 27 octobre 2022, thèse 4.

64 Ingolf Pernice, « La Rete Europea di Constituzionalità. Der Europäische Verfassungsverbund und die Netzwerktheorie », in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 70, 2010, p. 51-71, ici p. 70-71. Sur l'absence de hiérarchie, voir Christian Calliess, « Vorrang des Unionsrechtes und Kompetenzkontrolle im europäischen Verfassungsgerichtsverbund. Zuständigkeiten und Reformen zwischen BVerfGer und EuGH im Lichte des Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission », in *Neue Juristische Wochenschrift*, 39, 2021, p. 2845-2851, ici p. 2847 *sq.* Sur le monopole de la violence : Ingolf Pernice, « Der Schutz nationaler Identität », *op. cit.*, p. 190 *sq.*

65 Joseph H. H. Weiler, *op. cit.*, p. 21.

66 Armin von Bogdandy, *op. cit.*, p. 193.

67 Ingolf Pernice, « Der Schutz nationaler Identität », *op. cit.*, p. 213.

68 Franz C. Mayer et Mattias Wendel, *op. cit.*, p. 288. Sur le lieu du débat sur l'identité, voir Ingolf Pernice, « Der Schutz nationaler Identität », *op. cit.*, p. 213. Sur la primauté d'application : Christian Calliess, « Vorrang des Unionsrechtes », *op. cit.*, p. 2846-2847. Sur le dialogue de la Cour de justice de l'UE et des tribunaux nationaux : Thomas von Danwitz, *op. cit.*, thèse 7 ; Ingolf Pernice, « Die Normativität der Europäischen Verfassung. Wunschdenken oder Wegweisung der Zukunft ? », in Julian Krüper, Mehrdad Payandeh et Heiko Sauer (dir.), *Konrad Hesses normative Kraft der Verfassung*, Tübingen, 2019, p. 165-224, ici p. 189 *sq.*

69 La description des trois courants principaux à l'œuvre avant le Brexit se trouve chez Luuk van Middelaar, *Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa*, Bonn, 2017, p. 17.

70 Peter M. Huber, « Europa am Scheideweg – zur Notwendigkeit einer realistischen und nachhaltigen Fortentwicklung der Europäischen Union, deutschen „Hausaufgaben" und der Bedeutung eines Narrativs », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer (dir.), *Die Neuerfindung Europas*, *op. cit.*, p. 215-233, ici p. 222. Sur l'autorité effective du droit dans la vie sociale, voir Peter-Christian Müller-Graff, « Die Europäische Union », *op. cit.*, p. 54 ; l'auteur regrette que les chercheurs et les chercheuses ne se soient pas assez systématiquement attelés à mener une analyse comparative des cultures juridiques au sein de l'Union.

71 Christoph Möllers, *Die Europäische Union*, *op. cit.*, p. 21-22. Sur le maintien du droit à l'écart de la politique, voir Claudio Franzius, « Narrative für Europa ? », *op. cit.*, p. 13-14.

72 Franz C. Mayer, « Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft », *op. cit.*, p. 123.

73 Sur l'influence réciproque, voir Claudio Franzius, « Narrative für Europa ? », *op. cit.*, p. 17.

74 Toutes les citations : Ulrich K. Preuß, « Das Politische im Europarecht », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer (dir.), *Die Neuerfindung Europas*, *op. cit.*, p. 325-339, ici p. 328. Sur la vision française, voir Christoph Möllers, *Die Europäische Union*, *op. cit.*, p. 23.

75 Sur les débuts de l'accroissement de pouvoir du Conseil européen, voir en détail Luuk van Middelaar, *Vom Kontinent zur Union*, *op. cit.*, p. 173 *sq.* Sur l'UE en tant que régime présidentiel : Franz C. Mayer, « Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft », *op. cit.*, p. 121-122. Sur le système présidentiel français : Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 291.

76 Christoph Möllers, *Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung*, Weilerswist, 2008, p. 37. Sur les différentes traditions, voir Armin von Bogdandy, « Jenseits der Rechtsgemeinschaft. Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise », in *Europarecht*, 4, 2017, p. 487-511, ici p. 506. Sur la France : Stefan Kadelbach, « Die rechtsstaatliche Einbindung der europäischen Wirtschaftsverwaltung », in Jürgen Schwarze (dir.), *Die rechtsstaatliche Einbindung der europäischen Wirtschaftsverwaltung*, coll. Europarecht, Beiheft 2, 2002, p. 7-28, ici p. 11 ; Peter-Christian Müller-Graff, « Die Europäische Union », *op. cit.*, p. 49 ; l'auteur mentionne les « 24 habits linguistiques différents » du principe de l'État de droit dans les régimes juridiques des États membres [l'UE compte 24 langues pour 27 membres (NDT)].

77 Armin von Bogdandy, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts*, *op. cit.*, p. 201.

78 Claus Dieter Classen, « Französisches Grundrechtsverständnip. Kaum Dogmatik, objektiv-rechtliche Traditionen, subjektiv-rechtliche Perspektive ? », in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, N. F., vol. 68, 2020, p. 213-240, ici p. 240. Sur le nazisme, et en particulier sur la « notion de politique » chez Carl Schmitt, voir Armin von Bogdandy, « Jenseits der Rechtsgemeinschaft », *op. cit.*, p. 508. Sur la relation franco-allemande en général : Luuk van Middelaar, *Vom Kontinent zur Union*, *op. cit.*, p. 22-23.

79 Version originale du rapport en anglais : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20230919_group_of_twelve_report_updated14.12.2023_cle88fb88.pdf ; version allemande : www.auswaertiges-amt.de/blob/2627316/386102116ff34689169fb8df7ef63ec5/230919-deu-fra-bericht-data.pdf ; version française : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_fr-de_reformes_cle036f48.pdf (consulté le 1er juillet 2024 pour les trois fichiers). La pagination diverge dans les trois versions. Nous nous référons à la version française.

80 Christian Calliess, « Nach der Krise ist vor der Krise. Integrationsstand und Reformperspektiven der Europäischen Union », in *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, n° 107, 2015, p. 15 *sq.*

81 Christian Calliess et Moritz Hartmann, *op. cit.*, p. 109 sq., 121 ; Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 91, 96-97. Sur les deux arrêts mentionnés de la Cour de justice de l'UE, « van Gend & Loos » (1963) et Costa c/Enel (1964), voir Claus Dieter Classen, « Zur offenen Finalität », *op. cit.*, p. 2110. Sur l'importance concrète de la citoyenneté de l'Union, ajoutons que la Cour de justice de l'UE fait parfois marche arrière dans son interprétation, afin de ne pas pousser trop loin cette évolution. Étant donné son statut particulier dans la structure institutionnelle de l'UE, ces correctifs sont indispensables si la Cour ne veut pas compromettre son acceptation.

82 Christian Calliess et Moritz Hartmann, *op. cit.*, p. 125 *sq.* ; Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 97 ; l'auteur constate encore dans les années 1990 une « inertie gouvernementale » dans l'application de la libre circulation des personnes, y compris pour les membres de la famille n'exerçant pas d'activité professionnelle.

83 Sur la signification du droit international au sein de l'UE, voir Markus Kotzur, « Völkerrechtliche Grundlagen der Europäischen Union », *op. cit.*, p. 312. Sur les actes souverains : Isabelle Ley, « Kant versus Locke », *op. cit.*, p. 339.

84 Isabelle Ley, « Verfassung ohne Grenzen ? Zur Bedeutung von Grenzen im postnationalen Konstitutionalismus », in Ingolf Pernice, Benjamin von Engelhardt, Sarah H. Krieg, Isabelle Ley et Osvaldo Saldias (dir.), *Europa jenseits seiner Grenzen. Politologische, historische und juristische Perspektiven*, Baden-Baden, 2009, p. 91-126, ici p. 96. Sur les actes souverains, voir Isabelle Ley, « Kant versus Locke », *op. cit.*, p. 339.

85 Sur l'absence d'aspect cosmopolite, voir Christoph Möllers, *Freiheitsgrade*, *op. cit.* p. 237. Citation extraite d'Isabelle Ley, « Kant versus Locke », *op. cit.*, p. 110. Sur la capacité de démocratisation, voir Claudio Franzius, « Der Kampf um Demokratie in Polen und Ungarn », *op. cit.*, p. 175.

86 Sur les diverses identités, voir Claudio Franzius, « Das „Wir der Anderen" in Europa », *op. cit.*, p. 177.

87 Sur la différence comme condition d'un processus politique fonctionnel, voir Christoph Möllers, « Im Übergang », *op. cit.*, p. 29 ; ce modèle contredit l'idée selon laquelle la démocratie ne peut exister que dans une entité socialement homogène.

88 Sur le principe de confiance mutuelle, voir Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 105 *sq.* ; Claudio Franzius, *Recht und Politik*, *op. cit.*, p. 294 *sq.* Sur la distance par rapport à l'idée d'une entité transversale : *ibid.*, p. 176.

89 Sur la problématique des récits, voir Albrecht Koschorke, « Auf der Suche nach dem verlorenen Europa-Narrativ », *op. cit.*, p. 31. Pour une analyse approfondie et une comparaison historique : Albrecht Koschorke, *Hegel und wir*, Berlin, 2015, p. 197 *sq.*

90 Sur la perspective de l'Europe centrale et orientale, voir Norbert Mappes-Niediek, *op. cit.*, p. 76 *sq.*, 125.

91 Sur la culture politique, voir Christoph Möllers et Linda Schneider, *op. cit.*, p. 11, qui plaident pour recourir plus fortement à la voie politique.

92 Joachim Fischer, *op. cit.*, p. 173.

93 Sur les trois régimes, voir Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 330 ; l'auteur indique que le régime directorial ne s'est concrétisé qu'en Suisse. Pour la France : Nina Huthöfer, « Politische Führung im Semipräsidentialismus : das Fallbeispiel Frankreich », in Martin Sebaldt et Hernrik Gast (dir.), *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*, Wiesbaden, 2010, p. 257-280.

94 *Rapport*, *op. cit.*, p. 15.

95 Sur la séparation des pouvoirs, voir Renaud Dehousse, « Quelle union politique en Europe ? », in *Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents*, n° 5, Lausanne, 2016, p. 49. Sur le droit d'initiative : *ibid.*, p. 37.

96 *Rapport*, *op. cit.*, p. 21. Sur le rôle des partis, voir Claus Dieter Classen, « Zur offenen Finalität », *op. cit.*, p. 2119.

97 Le *Rapport*, *op. cit.*, p. 6, traduit ce terme par « candidat de tête » ou *lead candidate*. Le candidat du Parti populaire européen (PPE) en 2019 est l'Allemand Manfred Weber, qui préside aujourd'hui le PPE et ce groupe au Parlement européen.

98 Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 333. Sur les processus parlementaires en 2014, voir Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 30 *sq.*

99 *Rapport*, *op. cit*, p. 14-15, 28-29.

100 Pour la citation et le renvoi au modèle westphalien, voir Ingolf Pernice, « Unionsgrundordnung », *op. cit.*, p. 183.

101 Sur le processus de découverte de soi, voir Manfred Stelzer, « Die vertikale Kompetenzverteilung », in Dimitris Th. Tsatsos (dir.), *op. cit.*, p. 385-408, ici p. 407. Sur la reprise de représentations des États membres : Claus Dieter Classen, « Zur offenen Finalität », *op. cit.*, p. 2119, qui met en garde contre la « reprise inconsidérée des concepts stato-nationaux ».

102 Sur les développements concrets en Hongrie et en Pologne, voir Peter Schiffauer, « Erosion freiheitlicher konstitutioneller Grundwerte in Europa ? », in Peter Schiffauer (dir.), *Europa bedroht von innen und von außen ? Erträge des Symposions des Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften am 14. und 15. Juni 2019 an der FernUniversität in Hagen*, Berlin, 2020, p. 77-88, ici p. 82 *sq.*

103 *Rapport*, *op. cit.*, p. 17-18 ; Eric Maurice, Emilie Malivert et Ana Pasturel, *L'État de droit en Pologne et la fausse querelle de la primauté du droit européen*, Policy paper Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n° 615, 29 novembre 2021, p. 3, www.robert-schuman.eu/questions-d-europe/0615-l-etat-de-droit-en-pologne-ou-la-fausse-querelle-de-la-primaute-du-droit-europeen (consulté le 29 juillet 2024).

104 Sur le mandat d'arrêt, voir Björnstern Baade, « Die Rechtsunion und der Konditionalitätsmechanismus », in *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, n° 143, 2022, p. 11.

105 *Rapport*, *op. cit.*, p. 17 *sq.* Sur le mécanisme de conditionnalité, voir Eric Maurice, *État de droit. Le pari incertain de la conditionnalité*, Policy paper Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n° 660, 13 mars 2023, p. 7, www.robert-schuman.eu/questions-d-europe/660-etat-de-droit-le-pari-incertain-de-la-conditionnalite (consulté le 29 juillet 2024).

106 Sur l'interprétation judiciaire, voir Peter Schiffauer, « Erosion freiheitlicher konstitutioneller Grundwerte », *op. cit.*, p. 86.

107 Sur l'interprétation judiciaire, voir Christoph Möllers et Linda Schneider, *op. cit.*, p. 96.

108 Parmi les mouvements antieuropéens de gauche, citons La France insoumise, qui s'est constituée en parti en 2017.

109 *Rapport*, *op. cit.*, p. 14.

110 Sur la critique courante du niveau supérieur d'une Fédération, voir Christoph Möllers, « Im Übergang », *op. cit.*, p. 29.

111 Timothy Garton Ash dans une interview, in *Neue Zürcher Zeitung*, 17 août 2023, https://www.nzz.ch/international/timothy-garton-ash-die-niederlage-putins-waere-ein-sieg-russlands-ld.1743270 (consulté le 30 juillet 2024) ; Peter Schiffauer, « Nationale und Europäische Identität. Von gesellschaftlicher Wirklichkeit zur wirklichen Gesellschaft ? », in Peter Schiffauer et Krzysztof Lobos (dir.), *Beiträge zu den Wurzeln der europäischen Integration. Ertrag einer deutsch-polnischen wissenschaftlichen Diskussion ein Jahrzehnt nach der Osterweiterung der Europäischen Union*, Berlin, 2016, p. 57-101, ici p. 77. « Chrétienté, famille et souveraineté nationale » sont les mots de Viktor Orbán, chef de gouvernement de la Hongrie, in *Süddeutsche Zeitung*, 2 avril 2021, https://www.sueddeutsche.de/politik/ungarn-drei-maenner-in-budapest-1.5254045 (consulté le 30 juillet 2024).

112 Andreas Zielcke, *op. cit.* ; l'auteur décrit aussi le rôle de la confiance en la règle dans la formation des États-nations et le revirement en faveur de la chimère unitaire nationaliste, dans laquelle la famille est également convoquée. Sur la guerre comme test de loyauté, voir Jörn Leonhard, *op. cit.*, p. 27 *sq.* Sur la force d'inclusion et d'exclusion de l'idée nationale : Albrecht Koschorke *et al.*, *op. cit.*, p. 263 *sq.* ; Dieter Langewiesche, *Der gewaltsame Lehrer*, *op. cit.*, p. 19-20.

113 Sur l'introduction de connotations nationalistes dans la notion de famille, qui n'est toutefois pas inéluctablement liée à un rejet de l'européanisation, voir Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 58-59. Sur la politique identitaire : Jan-Werner Müller, « Freiheit, Gleichheit, Zusammenhalt – oder : Gefährdet „Identitätspolitik" die liberale Demokratie ? », in *Repräsentation – Identität – Beteiligung. Zum Zustand und Wandel der Demokratie*, Bonn, 2022, p. 346-356, ici p. 348 *sq.*

114 Hans-Jürgen Bieling, « Intergouvernementalismus », in Hans-Jürgen Bieling et Marika Lerch, *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, 2012, p. 77-97, ici p. 82-83 ; l'auteur s'aligne largement sur l'analyse du politiste franco-américain Stanley Hoffmann.

115 Sur la légitimation de la nation américaine, voir Gret Haller, *Die Grenzen der Solidarität. Europa und die USA im Umgang mit Staat, Nation und Religion*, Berlin, 2002, p. 40 *sq.* Pour une approche générale de la religion aux États-Unis : Kurt R. Spillmann, *Amerikas Ideologie des Friedens. Ursprünge, Formverwandlungen und geschichtliche Auswirkungen des amerikanischen Glaubens an den Mythos von einer friedlichen Weltordnung*, Berne, Francfort-sur-le-Main, New York, 1984, p. 39 *sq.*

116 Sur les intérêts nationaux américains, voir Gret Haller, *Die Grenzen der Solidarität*, *op. cit.*, p. 229 *sq.* Sur les droits humains et la juridiction pénale : *ibid.*, p. 203 *sq.* Sur la renonciation à la souveraineté : *ibid.*, p. 90 *sq.*

117 *Rapport*, *op. cit.*, p. 7, 44 *sq.* Sur la laïcité, voir Markus Kotzur, « Zur politischen Identität europäischer Staaten », in Dimitris Th. Tsatsos (dir.), *op. cit.*, p. 165-180, ici p. 175.

118 Sur le système politique hybride, voir *Rapport*, *op. cit.*, p. 14, 21.

119 Norbert Mappes-Niediek, *op. cit.*, p. 83-84.

120 Ou du « grandir ensemble » pour traduire littéralement l'idée du *Zusammenwachsen*, un concept très utilisé à propos des deux parties de l'Allemagne au moment de la réunification du pays [NDT].

121 Sur les caractéristiques de l'Allemagne et de la France, voir Norbert Mappes-Niediek, *op. cit.*, p. 83. Sur la relation franco-allemande en général : Luuk van Middelaar, *Vom Kontinent zur Union*, *op. cit.*, p. 22-23.

122 Peter M. Huber, « Die parlamentarische Kontrolle », *op. cit.*, p. 35 ; l'auteur craint que les Allemands ne veuillent faire du Parlement européen un clone du Bundestag.

123 Sur les difficultés de la diffusion de la culture européenne, voir Peter Schiffauer, « Nationale und Europäische Identität », *op. cit.*, p. 83-84. Elles résident à son avis dans le fait que cette culture n'est pas véhiculée par les médias, mais que son acquisition relève d'une initiative personnelle.

124 *Rapport*, *op. cit.*, p. 16. Sur la structure polycentrique, voir Claus Dieter Classen, « Zur offenen Finalität », *op. cit.*, p. 2119.

125 Sur la notion de culture, voir Wolfgang Reinhard, « Kulturelle Gemeinsamkeiten Europas », in Dimitris Th. Tsatsos, *op. cit.*, p. 99-116, ici p. 100.

126 Sur le traité constitutionnel, voir Peter Schiffauer, « Nationale und Europäische Identität », *op. cit.*, p. 80 *sq.* Sur la diversité culturelle : Frank Schorkopf, *Der europäische Weg. Geschichte und Gegenwart der Europäischen Union*, Tübingen, 2020, p. 218. Sur l'identité et la culture : Markus Kotzur, « Zur politischen Identität europäischer Staaten », *op. cit.*, p. 169 sq. Sur la comparaison entre la formation des États-nations et la construction européenne : Wolfgang Reinhard, *op. cit.*, p. 100 : « De même que les nations n'ont pas créé leurs États, mais les États leurs nations, de même l'Europe ne crée pas sa forme d'organisation, mais une forme d'organisation politique – l'UE – crée son Europe. »

127 Sur les forces de cohésion, voir Franz C. Mayer, *op. cit.*, p. 123 ; l'auteur indique qu'un affaiblissement des forces de cohésion nationale dans un État membre – par exemple sous l'effet de mouvements sécessionnistes – implique aussi toujours un affaiblissement de l'Union européenne. Norbert Mappes-Niediek, *op. cit.*, p. 76 *sq.*, 125, analyse la formation des États-nations en Europe de l'Est, qui peut diverger de celle des pays d'Europe de l'Ouest.

128 Andreas Zielcke, *op. cit.*, écrit à propos de l'importance de l'axe temporel dans la formation des États-nations : « Envisagé ainsi, l'État-nation démocratique est […] un concept permettant de résoudre, dans la concertation, des évolutions politiques hasardeuses ».

129 *Rapport*, *op. cit.*, p. 7, 41-42. Sur le caractère volontaire qui se manifeste dans le Brexit, voir Franz C. Mayer, *op. cit.*, p. 125.

130 Norbert Mappes-Niediek, *op. cit.*, p. 89 *sq.*, 98.

131 Hans-Jürgen Bieling, « Intergouvernementalismus », *op. cit.*, p. 85.

132 Peter Schiffauer, « Nationale und Europäische Identität », *op. cit.*, p. 91-92.

133 Ingolf Pernice, « Zur Finalität Europas », *op. cit.*, p. 778-779.

134 Sur le gain de souveraineté, voir Heinz Kleger, *op. cit.*, p. 400-401.

135 Sur l'identité plurielle aux deux niveaux, voir *ibid.*, *op. cit.*, p. 409-410. Sur le citoyen partagé : Christian Calliess et Moritz Hartmann, *op. cit.*, p. 66 *sq.*

136 Sur l'« inexorabilité », voir Ingolf Pernice, « Zur Finalität Europas », *op. cit.*, p. 763 ; Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 92 *sq.* ; l'auteur explique que l'appartenance à une collectivité nationale fondée sur l'exclusion des *outsiders* et l'uniformisation des *insiders* peut être ressentie comme relevant de l'arbitraire. Sur l'espace public européen : Christian Calliess et Moritz Hartmann, *op. cit.*, p. 144-145.

137 Sur les forces de cohésion, voir Franz C. Mayer, *op. cit.*, p. 123.

138 Ulrich K. Preuß, *op. cit.*, p. 337 *sq.*

139 Sur la comparabilité de la formation des nations et de l'intégration européenne, voir Wolfgang Reinhard, *op. cit.*, p. 100 ; Christian Calliess et Moritz Hartmann, *op. cit.*, p. 98 ; les auteurs pensent que la conception du droit et de la société de l'Union européenne est individualiste, au-delà même des droits d'accès stratégiques au marché.

140 Cela ne s'applique pas au *Rapport* franco-allemand, *op. cit.* Il a certes été rédigé en anglais, mais traduit en allemand et en français, ce qui s'explique pour des questions pragmatiques. La démarche montre simplement que, tant en France qu'en Allemagne, la connaissance de la langue de l'autre grand pays fondateur de l'UE cède le pas à celle de l'anglais. Sur l'Europe comme « patrie de la traduction éternelle », voir Zygmunt Bauman, *Europa. Ein unvollendetes Abenteuer*, Hambourg, 2015, p. 125. Sur les 24 langues officielles de l'UE : Frank Schorkopf, *op. cit*, p. 218 ; Daniel Thym, « Zustand und Zukunft », *op. cit.*, p. 678 *sq.*, retrace en détail l'histoire de la diversité linguistique au sein de l'UE.

141 Peter Schiffauer, « Nationale und Europäische Identität », *op. cit.*, p. 83-84.

142 Claus Dieter Classen, « Zur offenen Finalität », *op. cit.*, p. 2119, 2117.

143 Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 37.

144 Martin Sebaldt, « Die Muster politischer Führung in westlichen Regierungssystemen. Empirische Befunde im Vergleich », in Martin Sebaldt et Henrik Gast, *op. cit.*, p. 335-361, ici p. 350 *sq.* Sur la concordance, voir Hans-Jürgen Bieling et Martin Grosse Hüttmann, « Staatlichkeit in der Europäischen Union. Dynamik und Narrative », in Gunnar Folke Schuppert (dir.), *Von Staat zu Staatlichkeit. Beiträge zu einer multidisziplinären Staatlichkeitswissenschaft*, Baden-Baden, 2019, p. 117-146, ici p. 126 ; Claudio Franzius, « Der Kampf um Demokratie », *op. cit.*, p. 187.

145 Citation sur les styles de décision in Martin Sebaldt, *op. cit.*, p. 351. Sur la collégialité, voir Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 36.

146 Sur l'importance des partis, voir Claus Dieter Classen, « Zur offenen Finalität », *op. cit.*, p. 2119.

147 La ligne du « tout ou rien » prévaut aussi dans des situations révolutionnaires ; elles ne sont pas même pensables sans. Ajoutons toutefois qu'elles peuvent suivre un cours plus feutré. Ingolf Pernice, « Unionsgrundordnung », *op. cit.*, p. 181, explique ainsi que la conception de l'Union européenne, « dans la perspective de l'idée traditionnelle de l'État, n'est pas moins révolutionnaire que le combat pour la liberté contre le féodalisme et l'omnipotence du monarque. »

148 Sur le système politique hybride, voir *Rapport*, *op. cit.*, p. 14. Sur le régime directorial : Édouard Dubout, *op. cit.*, p. 330, qui indique que ce système ne s'est concrétisé qu'en Suisse. Nous pouvons compléter son analyse par un phénomène connexe intéressant : le parti de la droite populiste, l'UDC, qui a été le premier à agir en Europe dans un esprit clairement antieuropéen et est aujourd'hui la première force en Suisse, ne pourra jamais assumer seul des responsabilités gouvernementales. Il est impossible de dominer sur cette base un gouvernement pluripartiste et fondé sur la concordance. Voir aussi Martin Sebaldt, *op. cit.*, p. 351. Relevons par ailleurs que deux partis europhobes, le Rassemblement national (RN) en France et l'Alternative für Deutschland (AfD) en Allemagne, ont récemment franchi la barre des 30 % de voix dans divers scrutins (européens, nationaux, régionaux). Il reste à espérer que l'Union européenne ou toute organisation qui lui succédera pourra survivre à de tels scores, précisément en raison de son système politique hybride.

149 Sur le rôle des guerres dans la formation des États-nations, voir Dieter Langewiesche, *Der gewaltsame Lehrer*, *op. cit.*, p. 181-182.

150 Isabelle Ley, « Kant versus Locke », *op. cit.*, p. 339. Sur la règle et sa transgression, voir Dieter Langewiesche, « Föderalstaatliche Traditionen », *op. cit.*, p. 42.

151 *Rapport*, *op. cit.* Sur la mise en garde contre l'idée d'un État fédéral, voir Ingolf Pernice, « Unionsgrundordnung », *op. cit.*, p. 183.

152 Franz C. Mayer, « Die Europäische Union », *op. cit.*, p. 130. Sur la guerre et sur la voie encore inexplorée, voir Dieter Langewiesche, *Der gewaltsame Lehrer*, *op. cit.*, p. 421.

[153] Sur la sécurité sociale en Europe, voir Zygmunt Bauman, *op. cit.*, p. 114 *sq.*

[154] Sur la crise démocratique qui secoue les États-Unis, voir Christian Weisflog, « Zum Auftakt des Wahlkampfs schiesst sich Biden auf Trump ein „Die Demokratie steht zur Wahl" », l'auteur écrit : « Trois ans après l'attaque de la démocratie, l'Amérique semble ne plus savoir ce qu'elle incarne vraiment. », in *Neue Zürcher Zeitung*, 7 janvier 2024, https://www.nzz.ch/international/biden-schiesst-sich-auf-trump-ein-die-demokratie-steht-zur-wahl-ld.1773222 (consulté le 25 août 2024).

[155] Sur l'abandon de souveraineté en droit international, voir Gret Haller, *Die Grenzen der Solidarität*, *op. cit.*, p. 172 *sq.*

[156] Sur l'importance de la religion, *ibid.*, p. 40 *sq.*

[157] Sur l'importance de l'annexion de la Crimée en 2014, voir Dieter Langewiesche, « Föderalstaatliche Traditionen », *op. cit.*, p. 42.

Bibliographie

Gabriele Abels et Gabriele Wilde, « Parlamentarismus und Zivilgesellschaft als Strategien für eine politische Öffentlichkeit », in Hans-Jürgen Bieling et Martin Grosse Hüttmann (dir.), *Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration*, Wiesbaden, 2016, p. 259-280.

Martin Aust, Andreas Heinemann-Grüder, Angelika Nussberger et Ulrich Schmid, *Osteuropa zwischen Mauerfall und Ukrainekrieg. Besichtigung einer Epoche*, Berlin, 2022.

Björnstern Baade, « Die Rechtsunion und der Konditionalitätsmechanismus », in *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, n° 143, 2022.

Zygmunt Bauman, *Europa. Ein unvollendetes Abenteuer*, Hambourg, 2015.

Oliver Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, 2007.

Rapport du Groupe des douze, *Naviguer en haute mer : réforme et élargissement de l'UE au XXIe siècle*, version française : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_fr-de_reformes_cle036f48.pdf ; version allemande : www.auswaertiges-amt.de/blob/2627316/386102116ff34689169fb8df7ef63ec5/230919-deu-fra-bericht-data.pdf ; version originale en anglais : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20230919_group_of_twelve_report_updated14.12.2023_cle88fb88.pdf (consulté le 30 août 2024).

Hans-Jürgen Bieling, « Intergouvernementalismus », in Hans-Jürgen Bieling et Marika Lerch, *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, 2012, p. 77-97.

Hans-Jürgen Bieling et Martin Grosse Hüttmann (dir.), *Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration*, Wiesbaden, 2016.

Hans-Jürgen Bieling et Martin Grosse Hüttmann, « Staatlichkeit in der Europäischen Union. Dynamik und Narrative », in Gunnar Folke Schuppert (dir.), *Von Staat zu Staatlichkeit. Beiträge zu einer multidisziplinären Staatlichkeitswissenschaft*, Baden-Baden, 2019, p. 117-146.

Armin von Bogdandy, « Jenseits der Rechtsgemeinschaft. Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise », in *Europarecht*, 4, 2017, p. 487-511.

Armin von Bogdandy, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Berlin, 2022.

Armin von Bogdandy et Stephan Schill, « Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag. Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts zur Überwindung des absoluten Vorrangs », in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 70, 2010, p. 701-734.

Armin von Bogdandy et Jochen von Bernstorff, « Die Europäische Agentur für Grundrechte in der europäischen Menschenrechtsarchitektur und ihre Fortentwicklung durch den Vertrag von Lissabon », in Gret Haller, Klaus Günther et Ulfrid Neumann (dir.), *Menschenrechte und Volkssouveränität in Europa. Gerichte als Vormund der Demokratie ?* Francfort-sur-le-Main, New York, 2011, p. 242-275.

Sigrid Boysen, « Das geeinte Europa der „ever closer union" und ein neues Narrativ differenzierter Integration ? », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer (dir.), *Die Neuerfindung Europas. Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die europäische Integration*, Baden-Baden, 2019, p. 147-178.

Susan Buck-Morss, *Hegel und Haiti. Für eine neue Universalgeschichte*, Berlin, 2011.

Sonja Buckel, « Staatsprojekt Europa », in *Politische Vierteljahresschrift*, 52 (4), 2011, p. 636-662.

Jacob Burckhardt, « Einleitung », in Jacob Burckhardt, *WERKE. Geschichte des Revolutionszeitalters. Kritische Gesamtausgabe*, vol. 28, édité par Wolfgang Hardtwig, Simon Kießling, Bernd Klesmann, Philipp Müller et Ernst Ziegler, Munich, Bâle, 2009, p. 1-26.

Christian Calliess, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht*, Tübingen, 2010.

Christian Calliess, « Nach der Krise ist vor der Krise. Integrationsstand und Reformperspektiven der Europäischen Union », in *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, n° 107, 2015.

Christian Calliess, « Vorrang des Unionsrechtes und Kompetenzkontrolle im europäischen Verfassungsgerichtsverbund. Zuständigkeiten und Reformen zwischen BVerfGer und EuGH im Lichte des Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission », in *Neue Juristische Wochenschrift*, 39, 2021, p. 2845-2851.

Christian Calliess et Moritz Hartmann, *Zur Demokratie in Europa. Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit*, Tübingen, 2014.

Claus Dieter Classen, « Französisches Grundrechtsverständnis. Kaum Dogmatik, objektiv-rechtliche Traditionen, subjektiv-rechtliche Perspektive ? », in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, N. F., vol. 68, 2020, p. 213-240.

Claus Dieter Classen, « Zur offenen Finalität der europäischen Integration », in Armin Hatje et Peter-Christian Müller-Graff (dir.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, Baden-Baden, 2022, p. 2089-2141.

Thomas von Danwitz, « Einheitliche Auslegung und Vorrang des Unionsrechts im Dialog der Gerichte », in *Verfassungsblog.de*, 27 octobre 2022.

Renaud Dehousse, *Quelle union politique en Europe ?* Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents, n° 5, Lausanne, 2016.

Édouard Dubout, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, 2021.

Joachim Fischer, « Plessners „Grenzen der Gemeinschaft" », in Joachim Fischer, *Exzentrische Positionalität. Studien zu Helmuth Plessner*, Weilerswist, 2016, p. 215-223.

Claudio Franzius, *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation*, Francfort-sur-le-Main, New York, 2014.

Claudio Franzius, « Das „Wir der Anderen" in Europa. Wer ist das demokratische Subjekt in der Europäischen Union ? », in Claudio Franzius et Tine Stein (dir.), *Recht und Politik. Zum Staatsverständnis von Ulrich K. Preuß*, Baden-Baden, 2015, p. 171-192.

Claudio Franzius, « Der Kampf um Demokratie in Polen und Ungarn. Wie kann und soll die Europäische Union reagieren ? », in *Die öffentliche Verwaltung*, 71, 2018, p. 381-388.

Claudio Franzius, « Narrative für Europa ? », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer, *Die Neuerfindung Europas. Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die europäische Integration*, Baden-Baden, 2019, p. 9-20.

Ernest Gellner, *Nations et nationalisme*, Paris, 1989.

Gilles Grin, *Shaping Europe. The Path to European Integration according to Jean Monnet*, Lausanne, 2017.

Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Francfort-sur-le-Main, 1996.

Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Francfort-sur-le-Main, 1998.

Gret Haller, *Die Grenzen der Solidarität. Europa und die USA im Umgang mit Staat, Nation und Religion*, Berlin, 2002.

Gret Haller, *Menschenrechte ohne Demokratie? Der Weg der Versöhnung von Freiheit und Gleichheit*, Berlin, 2012.

Gret Haller, « Artikel 13 : Die Gleichheit der Menschen – und ihr Verhältnis zur Brüderlichkeit », in Sylvia Schraut, Peter Steinbach, Wolfgang M. Gall et Reinhold Weber (dir.), *Menschenrechte und Geschichte. Die 13 Offenburger Forderungen des Volkes von 1847*, Stuttgart, 2015, p. 271-281.

Andreas Haratsch, Peter Schiffauer et Dimitris Th. Tsatsos, « Einleitung », in Dimitris Th. Tsatsos (dir.), *Die Unionsgrundordnung, Handbuch zur Europäischen Verfassung*, Berlin, 2010, p. 1-9.

Dag Nikolaus Hasse, *Was ist europäisch? Zur Überwindung kolonialer und romantischer Denkformen*, Ditzingen, 2021.

Caspar Hirschi, *Wettkampf der Nationen. Konstruktion einer deutschen Ehrgemeinschaft an der Wende vom Mittelalter zur Neuzeit*, Göttingen, 2005.

Peter M. Huber, « Die parlamentarische Kontrolle supranationaler Herrschaftsgewalt », in *Bitburger Gespräche*, vol. 61, Jahrbuch 2018, Munich, 2019, p. 31-64.

Peter M. Huber, « Europa am Scheideweg – zur Notwendigkeit einer realistischen und nachhaltigen Fortentwicklung der Europäischen Union, deutschen „Hausaufgaben" und der Bedeutung eines Narrativs », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer (dir.), *Die Neuerfindung Europas. Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die europäische Integration*, Baden-Baden, 2019, p. 215-233.

Nina Huthöfer, « Politische Führung im Semipräsidentialismus : das Fallbeispiel Frankreich », in Martin Sebaldt et Hernrik Gast (dir.), *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*, Wiesbaden, 2010, p. 257-280.

Stefan Kadelbach, « Die rechtsstaatliche Einbindung der europäischen Wirtschaftsverwaltung », in Jürgen Schwarze (dir.), *Die rechtsstaatliche Einbindung der europäischen Wirtschaftsverwaltung*, coll. Europarecht, Beiheft 2, 2002, p. 7-28.

Thorsten Kingreen, « Grundfreiheiten und Grundrechte », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer (dir.), *Strukturfragen der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2010, p. 218-230.

Heinz Kleger, *Demokratisches Regieren. Bürgersouveränität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden, 2018.

Franz Knipping, « Die „Méthode Monnet" der europäischen Integration. Mythos und Realität », in Wolfgang Baumann, Ulrich Braukmann et Winfried Matthes (dir.), *Innovation und Internationalisierung. Festschrift für Norbert Koubek*, Wiesbaden, 2010, p. 364-379.

Albrecht Koschorke, *Hegel und wir*, Berlin, 2015.

Albrecht Koschorke, « Auf der Suche nach dem verlorenen Europa-Narrativ », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer (dir.), *Die Neuerfindung Europas. Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die europäische Integration*, Baden-Baden, 2019, p. 21-32.

Albrecht Koschorke, Susanne Lüdemann, Thomas Frank et Ethel Matala de Mazza (dir.), *Der fiktive Staat. Konstruktionen des politischen Körpers in der Geschichte Europas*, Francfort-sur-le-Main, 2007.

Peter Koslowski et Rémi Brague, *Vaterland Europa. Europäische und nationale Identität im Konflikt*, Vienne, 1997.

Markus Kotzur, « Zur politischen Identität europäischer Staaten », in Dimitris Th. Tsatsos (dir.), *Die Unionsgrundordnung, Handbuch zur Europäischen Verfassung*, Berlin, 2010, p. 165-180.

Markus Kotzur, « Völkerrechtliche Grundlagen der Europäischen Union », in Armin Hatje et Peter-Christian Müller-Graff (dir.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, Baden-Baden, 2022, p. 297-313.

Dieter Langewiesche, *Reich, Nation, Föderation. Deutschland und Europa*, Munich, 2008.

Dieter Langewiesche, « Föderalstaatliche Traditionen und europäische Entwicklungsperspektiven », in Anthony B. Atkinson, Peter M. Huber, Harold James et Fritz W. Scharpf (dir.), *Nationalstaat und Europäische Union. Eine Bestandsaufnahme*, Baden-Baden, 2016, p. 39-53.

Dieter Langewiesche, *Der gewaltsame Lehrer. Europas Kriege in der Moderne*, Munich, 2019.

Koen Lenaerts, « Die Werte der Europäischen Union in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Union. Eine Annäherung », in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 44, 2017, p. 639-642.

Jörn Leonhard, « Labile Loyalitäten. Über nationale Integration in der europäischen Geschichte », in Anthony B. Atkinson, Peter M. Huber, Harold James et Fritz W. Scharpf (dir.), *Nationalstaat und Europäische Union. Eine Bestandsaufnahme*, Baden-Baden, 2016, p. 15-38.

Isabelle Ley, « Kant versus Locke. Europarechtlicher und völkerrechtlicher Konstitutionalismus im Vergleich », in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2, 2009, p. 317-345.

Isabelle Ley, « Verfassung ohne Grenzen ? Zur Bedeutung von Grenzen im postnationalen Konstitutionalismus », in Ingolf Pernice, Benjamin von Engelhardt, Sarah H. Krieg, Isabelle Ley et Osvaldo Saldias (dir.), *Europa jenseits seiner Grenzen. Politologische, historische und juristische Perspektiven*, Baden-Baden, 2009, p. 91-126.

Norbert Mappes-Niediek, *Europas geteilter Himmel. Warum der Westen den Osten nicht versteht*, Berlin, 2021.

Eric Maurice, *État de droit. Le pari incertain de la conditionnalité*, Policy paper Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n° 660, 13 mars 2023, www.robert-schuman.eu/questions-d-europe/660-etat-de-droit-le-pari-incertain-de-la-conditionnalite (consulté le 29 juillet 2024).

Eric Maurice, Emilie Malivert et Ana Pasturel, *L'État de droit en Pologne et la fausse querelle de la primauté du droit européen*, Policy paper Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n° 615, 29 novembre 2021, www.robert-schuman.eu/questions-d-europe/0615-l-etat-de-droit-en-pologne-ou-la-fausse-querelle-de-la-primaute-du-droit-europeen (consulté le 29 juillet 2024).

Franz C. Mayer, « Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft – ein überholtes Narrativ ? », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer (dir.), *Die Neuerfindung Europas. Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die europäische Integration*, Baden-Baden, 2019, p. 111-130.

Franz C. Mayer et Mattias Wendel, « Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Europarechts », in Armin Hatje et Peter-Christian Müller-Graff (dir.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, Baden-Baden, 2022, p. 181-259.

Luuk van Middelaar, *Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa*, Bonn, 2017.

Christoph Möllers, *Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung*, Weilerswist, 2008.

Christoph Möllers, « Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung », in Armin von Bogdandy et Jürgen Bast (dir.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Heidelberg, 2009, p. 227-277.

Christoph Möllers, « Demokratische Ebenengliederung », in Ivo Appel, Georg Hermes et Christoph Schönberger (dir.), *Öffentliches Recht im offenen Staat. Festschrift für Rainer Wahl zum 70. Geburtstag*, Berlin, 2011, p. 759-778.

Christoph Möllers, *Die Europäische Union als demokratische Föderation*, Cologne, 2019.

Christoph Möllers, *Freiheitsgrade. Elemente einer liberalen politischen Mechanik*, Berlin, 2020.

Christoph Möllers, « Im Übergang. Institutionelle Bedingungen sogenannter EU-Skepsis », in *Mittelweg 36, Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung*, 31 (1), 2022, p. 17-37.

Christoph Möllers et Linda Schneider, *Demokratisierung in der Europäischen Union*, Berlin, 2018.

Jan-Werner Müller, « Freiheit, Gleichheit, Zusammenhalt – oder : Gefährdet „Identitätspolitik" die liberale Demokratie ? », in *Repräsentation – Identität – Beteiligung. Zum Zustand und Wandel der Demokratie*, Bonn, 2022, p. 346-356.

Peter-Christian Müller-Graff, « Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft », in Peter-Christian Müller-Graff (dir.), *Kernelemente der europäischen Integration*, Baden-Baden, 2020, p. 39-66.

Andreas Niederberger et Emanuel Richter, « Einleitung zum Themenheft „Republikanismus" », coordonné par Andreas Niederberger et Emanuel Richter, *Zeitschrift für politische Theorie*, 5 (1), 2014, p. 3-9.

Carl-Friedrich Ophüls, « Juristische Grundgedanken des Schumanplans », in *Neue Juristische Wochenschrift*, 4 (8), 1951, p. 289-292.

Katharina Peetz, « Ferdinand Tönnies und Helmuth Plessner », in Lucia Scherzberger (dir.), *Gemeinschaftskonzepte im 20. Jahrhundert. Zwischen Wissenschaft und Ideologie*, Darmstadt, 2022, p. 17-44.

Ingolf Pernice, « Zur Finalität Europas », in Gunnar Folke Schuppert, Ingolf Pernice et Ulrich Haltern (dir.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden, 2005, p. 743-792.

Ingolf Pernice, « La Rete Europea di Constituzionalità. Der Europäische Verfassungsverbund und die Netzwerktheorie », in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 70, 2010, p. 51-71.

Ingolf Pernice, « Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union », in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 136 (2), 2011, p. 185-221.

Ingolf Pernice, « Unionsgrundordnung und die europäische Verfassungsperspektive », in Peter Brandt, Andreas Haratsch et Hans-Rüdiger Schmidt (dir.), *Verfassung – Parteien – Unionsgrundordnung. Gedenksymposion für Dimitris Th. Tsatsos. Erträge des Symposions des Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften an der FernUniversität in Hagen am 6. und 7. Mai 2011*, Berlin, 2015, p. 177-184.

Ingolf Pernice, « Die Normativität der Europäischen Verfassung. Wunschdenken oder Wegweisung der Zukunft ? », in Julian Krüper, Mehrdad Payandeh et Heiko Sauer (dir.), *Konrad Hesses normative Kraft der Verfassung*, Tübingen, 2019, p. 165-224.

Helmuth Plessner, *Grenzen der Gemeinschaft. Eine Kritik des sozialen Radikalismus*, Francfort-sur-le-Main, (1924) 2001.

Helmuth Plessner, « Nachwort zu Ferdinand Tönnies », in Helmuth Plessner, *Politik – Anthropologie – Philosophie. Aufsätze und Vorträge*, édité par Salvatore Giammusso et Hans-Ulrich Lessing, Munich, (1955) 2001, p. 177-183.

Helmuth Plessner, « Das Problem der Öffentlichkeit und die Idee der Entfremdung », in Helmuth Plessner, *Gesammelte Schriften*, vol. X, *Schriften zur Soziologie und Sozialphilosophie*, Francfort-sur-le-Main, (1960) 1985, p. 212-226.

Helmuth Plessner, « Selbstdarstellung », in Helmuth Plessner, *Gesammelte Schriften*, vol. X, *Schriften zur Soziologie und Sozialphilosophie*, Francfort-sur-le-Main, (1960) 1985, p. 302-343.

Ulrich K. Preuß, « Das Politische im Europarecht », in Claudio Franzius, Franz C. Mayer et Jürgen Neyer (dir.), *Die Neuerfindung Europas. Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die europäische Integration*, Baden-Baden, 2019, p. 325-339.

Uwe Puschner, « La pensée völkisch », *Dictionnaire historique et critique du racisme*, Paris, 2013, p. 1874-1877.

Wolfgang Reinhard, « Kulturelle Gemeinsamkeiten Europas », in Dimitris Th. Tsatsos (dir.), *Die Unionsgrundordnung, Handbuch zur Europäischen Verfassung*, Berlin, 2010, p. 99-116.

Petra Rogge, *Der aufeinander einspielende Takt. Hüter leiblicher Würde*, Darmstadt, 2021.

Peter Schiffauer, « Nationale und Europäische Identität. Von gesellschaftlicher Wirklichkeit zur wirklichen Gesellschaft ? », in Peter Schiffauer et Krzysztof Lobos (dir.), *Beiträge zu den Wurzeln der europäischen Integration. Ertrag einer deutsch-polnischen wissenschaftlichen Diskussion ein Jahrzehnt nach der Osterweiterung der Europäischen Union*, Berlin, 2016, p. 57-101.

Peter Schiffauer, « Erosion freiheitlicher konstitutioneller Grundwerte in Europa ? », in Peter Schiffauer (dir.), *Europa bedroht von innen und von außen ? Erträge des Symposions des Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften am 14. und 15. Juni 2019 an der FernUniversität in Hagen*, Berlin, 2020, p. 77-88.

Christoph Schönberger, « Die Europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas », in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 129 (1), 2004, p. 81-120.

Frank Schorkopf, *Der europäische Weg. Geschichte und Gegenwart der Europäischen Union*, Tübingen, 2020.

Hagen Schulze, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, Munich, 1995.

Martin Sebaldt, « Die Muster politischer Führung in westlichen Regierungssystemen. Empirische Befunde im Vergleich », in Martin Sebaldt et Henrik Gast, *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*, Wiesbaden, 2010, p. 335-361.

Timothy Snyder, *Der Weg in die Unfreiheit. Russland, Europa, Amerika*, Munich, 2018.

Kurt R. Spillmann, *Amerikas Ideologie des Friedens. Ursprünge, Formverwandlungen und geschichtliche Auswirkungen des amerikanischen Glaubens an den Mythos von einer friedlichen Weltordnung*, Berne, Francfort-sur-le-Main, New York, 1984.

Walter Sprondel, « Stationen auf dem Weg zur Philosophie als Beruf. Von Wiesbaden über Heidelberg und Erlangen nach München », in Tilmann Allert et Joachim Fischer (dir.), *Plessner in Wiesbaden*, Wiesbaden, 2014, p. 77-88.

Manfred Stelzer, « Die vertikale Kompetenzverteilung », in Dimitris Th. Tsatsos (dir.), *Die Unionsgrundordnung, Handbuch zur Europäischen Verfassung*, Berlin, 2010, p. 385-408.

Daniel Thym, « Zustand und Zukunft der Europarechtswissenschaft in Deutschland », in *Europarecht*, 50 (6), 2015, p. 671-703.

Daniel Thym, « Staatsvolk, Migration, Nation », in Uwe Kischel et Hanno Kube (dir.), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. I : *Grundlagen, Wandel und Herausforderungen*, Heidelberg, nouvelle édition 2023, p. 483-521.

Uwe Volkmann, « Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union. Die Perspektive der Rechtswissenschaft », in Gregor Kirchhof, Hanno Kube et Reiner Schmidt (dir.), *Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union. Elf Perspektiven*, Tübingen, 2017, p. 57-73.

Joseph H. H. Weiler, « In defence of the status quo. Europe's constitutional Sonderweg », in Joseph H. H. Weiler et Marlene Wind (dir.), *European Constitutionalism beyond the state*, Cambridge, 2003, p. 7-23.

Christian Weisflog, « Zum Auftakt des Wahlkampfs schiesst sich Biden auf Trump ein „Die Demokratie steht zur Wahl" », in *Neue Zürcher Zeitung*, 7 janvier 2024, https://www.nzz.ch/international/biden-schiesst-sich-auf-trump-ein-die-demokratie-steht-zur-wahl-ld.1773222 (consulté le 25 août 2024).

Thomas Wischmeyer, « Nationale Identität und Verfassungsidentität. Schutzgehalte, Instrumente, Perspektiven », in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 140 (3), 2015, p. 415-460.

Jiri Zemanek, « Gesetzgebung. Zuständigkeiten, Organe und Verfahren », in Dimitris Th. Tsatsos (dir.), *Die Unionsgrundordnung, Handbuch zur Europäischen Verfassung*, Berlin, 2010, p. 409-420.

Andreas Zielcke, « Nationalismus und Nationalstaat : Der „Volksgeist" und seine Monster », in *Süddeutsche Zeitung*, 9 juin 2016, https://www.sueddeutsche.de/kultur/nationalismus-und-nationalstaat-der-volksgeist-und-seine-monster-1.3026028 (consulté le 2 septembre 2024).

La Fondation a été créée en 1978 par Jean Monnet, concepteur et premier président de la première Communauté européenne (charbon-acier) et premier citoyen d'honneur de l'Europe, qui lui a confié l'ensemble de ses archives. Institution indépendante d'utilité publique, non-partisane et non-militante, elle bénéficie du soutien de l'État de Vaud, de la Confédération suisse et de la Ville de Lausanne. Elle déploie ses activités depuis la Ferme de Dorigny, située au cœur du campus de l'Université de Lausanne, son principal partenaire.

Elle conserve aujourd'hui de nombreux autres fonds d'archives privés qu'elle met en valeur, notamment ceux de Robert Marjolin et les papiers européens de Robert Schuman et de Jacques Delors, ainsi que des documents iconographiques et audiovisuels. Elle abrite une bibliothèque spécialisée et un centre de documentation européenne. Elle recueille les témoignages d'acteurs et témoins dans le cadre de ses programmes d'interviews filmées. Elle met ainsi à disposition des utilisateurs, notamment des chercheurs, un ensemble cohérent de ressources documentaires sur les origines et les développements de la construction européenne et les relations Suisse – Europe. Son portail des archives est disponible sur Internet depuis 2022, à l'adresse https://archives.jean-monnet.ch. La Fondation attribue chaque année sa Bourse Henri Rieben.

À la faveur du rayonnement de ce patrimoine et de la collaboration entre Jean Monnet et le professeur Henri Rieben qui présida la Fondation jusqu'en 2005, la Fondation est devenue un carrefour européen et un lieu incontournable de rencontre, de débats et de réflexion sur de grands enjeux d'actualité européenne. Elle organise régulièrement des conférences, des dialogues européens et des colloques internationaux, nouant des partenariats avec des institutions de grande renommée. Elle décerne périodiquement sa Médaille d'or à des personnalités politiques de premier plan ayant œuvré à l'intérêt commun des Européens ; parmi ses lauréats on compte José Manuel Barroso, Emilio Colombo, Mario Draghi, Valéry Giscard d'Estaing, Jean-Claude Juncker, Helmut Kohl, Romano Prodi, Helmut Schmidt, Martin Schulz, Javier Solana, Herman Van Rompuy ainsi que le Parlement d'Ukraine. Elle accueille aussi de nombreux visiteurs et des chercheurs qu'elle assiste dans leurs travaux, en plus de contribuer à la formation des étudiants.

Une mission éditoriale vient compléter l'éventail de ses activités, avec la collection des Cahiers rouges créée par Henri Rieben en 1957, qui compte à ce jour 220 ouvrages. En 2014, une nouvelle série de publications en libre accès, la Collection débats et documents, a été lancée. Ces publications tendent à valoriser le patrimoine documentaire de la Fondation, ses événements publics, ou encore l'expertise de ses membres et partenaires.

Chaque année se réunit l'assemblée générale du Conseil de la Fondation qui se compose de plus de 600 membres, venus de tous horizons, ainsi que son Comité scientifique. Pat Cox, ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international, préside la Fondation et son Conseil exécutif depuis le 1er janvier 2015. Ses prédécesseurs sont José María Gil-Robles (2009-2014), ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international ; Bronisław Geremek (2006-2008), député au Parlement européen et ancien ministre des Affaires étrangères de Pologne ; et Henri Rieben (1978-2005), professeur à l'Université de Lausanne. La Fondation est dirigée depuis 2012 par Gilles Grin, docteur en relations internationales et académicien, par ailleurs chargé de cours à l'Université de Lausanne.

LES
CAHIERS
ROUGES

Avec un regard analytique et expérimenté, Gret Haller se penche sur une entité politique qui compte aujourd'hui 27 États membres très différents et rassemble plus de 448 millions de personnes : l'Union européenne. Après les horreurs des deux Guerres mondiales, six États ont renoncé à une partie de leur souveraineté nationale et ont fondé la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951. Leur objectif principal était de préserver la paix. La première pierre d'une communauté transnationale unique en son genre était ainsi posée.

L'autrice s'intéresse au tissu institutionnel et humain de cette union hétérogène. Pour elle, s'il existe une culture politique de l'Union, celle-ci réside plutôt dans la manière dont les États membres se rapportent les uns aux autres, s'influencent mutuellement tout en conservant leur différence. Gret Haller voit dans l'acceptation de l'altérité une chance de compréhension.

Face au renforcement des systèmes totalitaires, mais aussi des courants hostiles à l'UE au sein de l'Europe, ce livre est une contribution à un retour aux valeurs fondamentales de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'initiative de paix qui a donné naissance à l'Union européenne.

Gret Haller (* 1947) étudia à l'Université de Zurich, où elle obtint un doctorat dans le domaine des droits de l'homme. Dès 1975, peu après l'entrée en vigueur en Suisse de la Convention européenne des droits de l'homme, elle occupa le poste de collaboratrice scientifique de ce domaine à l'Office fédéral de la justice. Établie à Berne, elle pratiqua comme avocate indépendante de 1978 à 1984, puis fut membre du gouvernement de la ville de Berne. Élue au Conseil national, elle le présida en 1993/1994. Passée à la diplomatie, elle fut nommée ambassadrice de Suisse auprès du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, puis nommée par l'OSCE médiatrice des droits de l'homme à Sarajevo, de 1996 à 2000. De 2006 à 2011, chercheuse associée à l'Université de Goethe de Francfort s. M., elle travailla dans le domaine de la philosophie du droit. Actuellement, elle se consacre à l'écriture politique – voir notamment www.grethaller.eu. En 2004, l'Université de Saint-Gall lui décerna le titre de docteur honoris causa.

ISSN 1661-8955